

# Evaluatie van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid

T. van den Berge  
R. Knegt  
F.H. Tros

## Rapport van twee deelonderzoeken

Uitgebracht aan het ministerie van  
Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Directie Arbeidsverhoudingen

HUGO SINZHEIMER INSTITUUT  
UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

Amsterdam, december 2008

HUGO SINZHEIMER INSTITUUT

UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

Oudemanhuispoort 4

Postadres:

Postbus 1030, 1000 BA Amsterdam

tel. 020 525 3965 / 3560

fax 020 525 3648

<http://www.jur.uva.nl/hsi/>

# Voorwoord

In dit rapport worden de resultaten gepresenteerd van twee deelonderzoeken die deel uitmaken van de evaluatie van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd (WGBL) en die in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn uitgevoerd door het Hugo Sinzheimer Instituut (HSI), centrum voor onderzoek van ‘arbeid en recht’ van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam.

De twee deelonderzoeken hebben – in overeenstemming met het interdisciplinaire karakter van het HSI – een onderling verschillend karakter. Het ene onderdeel behelst een juridisch-systematische analyse van de uitzonderingsbepaling van art. 7, lid 1 sub a (met betrekking tot arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid). Dit onderzoek is verricht door mr. T. van den Berge onder supervisie van prof. dr. J.M. van Slooten, hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam. De redactie van hoofdstuk twee berust dan ook bij Tanja van den Berge.

Het andere onderdeel is een sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar het draagvlak van en de ervaringen van betrokkenen met de effecten van de WGBL, op basis van enquêtes onder werkgevers en leden van de beroepsbevolking. Dit onderdeel is uitgevoerd door dr. R. Knecht en dr. F.H. Tros. Van dit onderdeel wordt verslag gedaan in de hoofdstukken drie tot en met vijf van dit rapport die dan ook zijn geredigeerd door Robert Knecht en Frank Tros.

Vanuit het ministerie van SZW is het onderzoek begeleid door mr. M. van Schaik. Ten behoeve van de evaluatie is tevens een Klankbordgroep ingesteld, waarin vertegenwoordigers zitting hadden van enkele betrokken ministeries, van de Commissie Gelijke Behandeling, van het Expertisecentrum Leeftijd, van het CAOP en van werkgevers- en werknemersorganisaties.

Amsterdam, december 2008

Dr. R. Knecht



# Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Doelenden van de WGBL en hun evaluatie	1
1.3	Doelstellingen en vragen van het onderzoek	2
1.4	Methode en opzet van het onderzoek	4
1.4.1	Juridisch-systematische analyse van art. 7, lid 1 sub a WGBL	4
1.4.2	Enquête onder werkgevers	4
1.4.3	Enquête onder de beroepsbevolking	5
1.5	Verdere opbouw van dit rapport	7
2	Juridisch-systematische analyse van art. 7, lid 1 sub a WGBL	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Overzicht van de bezwaren tegen art. 7 lid 1 sub a	11
2.3	Analyse van de bezwaren	15
2.4	Conclusie	25
3	Opvattingen over het gebruik van leeftijdsriteria en de WGBL	27
3.1	Inleiding: leeftijdsdiscriminatie en opvattingen over oudere werknemers	27
3.2	Opvattingen van werkgevers	27
3.3	Opvattingen onder de beroepsbevolking	30
4	De bekendheid met en het draagvlak van de WGBL	33
4.1	Bekendheid en draagvlak van de wet bij werkgevers	33
4.2	Bekendheid en draagvlak van de wet bij de beroepsbevolking	40
5	Verandering in daadwerkelijk onderscheid en arbeidsparticipatie en de WGBL	45
5.1	Daadwerkelijk onderscheid volgens werkgevers	46
5.2	Daadwerkelijk onderscheid volgens de beroepsbevolking	51
5.3	Arbeidsparticipatie	52
6	Conclusies	57

Aangehaalde literatuur	59
Appendix:	60
(1) Vragenlijst enquête werkgevers	60
(2) Vragenlijst enquête beroepsbevolking	66

# 1 Inleiding

## 1.1 INLEIDING

Per 1 mei 2004 is de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (WGBL) in werking getreden. Met de WGBL wordt uitvoering gegeven aan richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 (PbEG 2000, L303) en wordt beoogd een effectieve bijdrage te leveren aan het waarborgen van gelijke behandeling en de bestrijding en het voorkómen van discriminatie op grond van leeftijd. Daarnaast zou de invoering van de wet moeten bijdragen tot het maatschappelijk debat over het hanteren van leeftijdsgrenzen.

In de wet is bepaald dat de doeltreffendheid en effecten van de WGBL na vijf jaar dienen te worden ge-evalueerd. Voor twee onderdelen van deze evaluatie heeft het ministerie van SZW aan het Hugo Sinzheimer Instituut opdracht verleend tot het uitvoeren van onderzoek. Dit rapport is daarvan het resultaat.

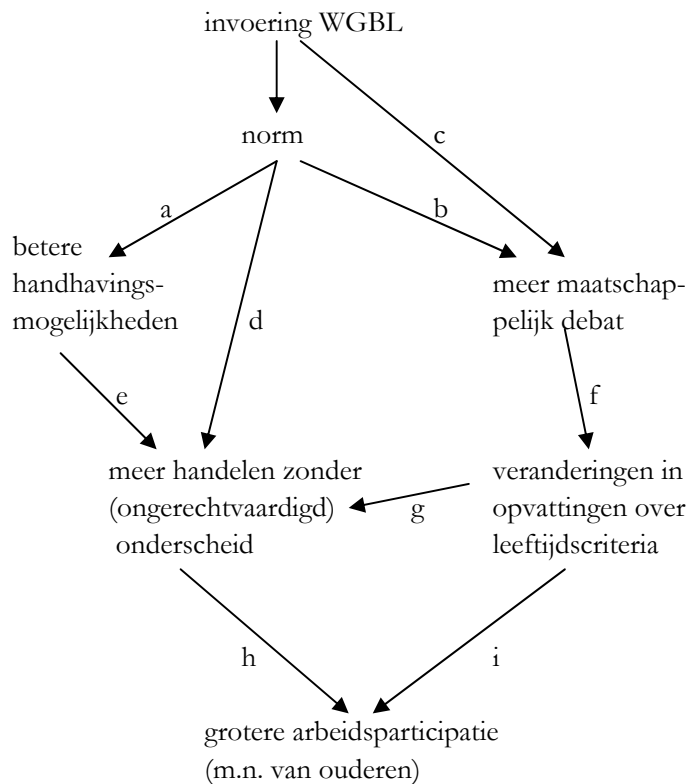
## 1.2 DOELEINDEN VAN DE WGBL EN HUN EVALUATIE

De vorm van de WGBL is die van een algemene wet, waarin eerst het verbod van onderscheid wordt uitgewerkt en vervolgens uitzonderingen op dit verbod worden gespecificeerd. Tot deze uitzonderingen behoort ook een algemene uitzonderingsgrond, namelijk die van de aanwezigheid van een objectieve rechtvaardiging. Deze algemene uitzonderingsgrond moet met name op een aantal nieuwe toepassingsterreinen (arbeidsvoorwaarden, ontslag) verdere rechtsontwikkeling mogelijk maken. Te midden van de non-discriminatiegronden neemt het criterium 'leeftijd' een bijzondere positie in: het is niet een op voorhand verdacht criterium, maar het kan een zekere objectiviteit hebben en het is bovendien per definitie geen constante eigenschap maar een indicatie van iemands positie in een levensloop.

In de deelonderzoeken waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan, komen twee verschillende benaderingen van evaluatie van wetgeving naast elkaar aan de orde. Enerzijds wordt in hoofdstuk twee de intern-juridische en procedurele vraag behandeld of de systematiek van de wet in orde is, hier toegespitst op de uitzonderingsbepaling van art. 7, lid 1 sub a WGBL; de vraag is dan of burgers en (uitvoerende of handhavende) instanties uit de voeten kunnen met de begrippen en procedures in de wet of dat zich onduidelijkheden of onmogelijkheden blijken voor te doen die vragen om aanpassing? Anderzijds komt in de hoofdstukken drie tot en met vijf de extern-sociaalwetenschappelijke vraag aan de orde of de effecten van de wet beantwoorden aan haar verklaarde doelstellingen: in hoeverre zijn de doelstellingen gerealiseerd, tegen welke kosten en met welke eventuele (ongewenste) neveneffecten?

De doelstellingen van de WGBL, die in de Memorie van Toelichting zijn geformuleerd (Tweede Kamerstukken, 2001-2002, 28 170, nr. 3), kunnen modelmatig als volgt worden weergegeven:

Figuur 1.1: *Model van de veronderstelde relaties en effecten, vervat in de beleidstheorie met betrekking tot de WGBL:*



De pijlen in het bovenstaande model geven tegelijk aan welke deelvragen in het kader van een (externe) evaluatie van de effecten van de WGBL kunnen worden gesteld (zie hieronder in paragraaf 1.3 bij deelonderzoek 2).

### 1.3 DOELSTELLING EN VRAGEN VAN HET ONDERZOEK

In het (evaluatie)onderzoek wordt beoogd vast te stellen in welke mate de WGBL doeltreffend is en welke effecten de wet in de praktijk heeft. In de opzet van het ministerie van SZW omvat de evaluatie vijf deelonderzoeken, waarvan het eerste en tweede een intern-juridisch karakter hebben, het derde en vierde gericht zijn op het registreren van effecten van de wet en het vijfde meer het karakter heeft van een beleidsmatige inventarisatie van de eventuele noodzaak tot uitbreiding van de werkingssfeer van de wet. Het derde deelonderzoek, dat door het ministerie van SZW zelf wordt uitgevoerd, richt zich op de vraag in hoeverre bij CAO-afspraken met leeftijdsriteria wordt omgegaan; in bovenstaand model is het een onderdeel van punt D. Het vierde deelonderzoek richt zich vooral op de punten B en C. Dit rapport bevat de resultaten van het tweede en het vierde deelonderzoek. Daarvoor kunnen twee hoofdvragen met daaronder enkele subvragen worden geformuleerd:



*Deelonderzoek 1 (juridisch-systematisch):*

- Hoofdvraag: Is de wijze waarop de uitzondering voor arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid in art. 7, lid 1 sub a WGBL is geformuleerd, adequaat in het licht van kritiek die in de afgelopen periode daarop is uitgeoefend?
- Subvraag 1.1: Welke bezwaren zijn tegen de huidige formulering en strekking van het artikel ingebracht? (inventarisatie van met name systematische kritiek van de CGB en klachten van burgers)
- Subvraag 1.2: Op welke punten en in hoeverre geven de aangevoerde bezwaren reden voor de conclusie dat deze uitzonderingsbepaling in bepaalde situaties tot een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling op grond van leeftijd heeft geleid?
- Subvraag 1.3: In hoeverre raakt de conclusie van subvraag 2 de huidige systematiek en, zo ja, op welke punten zou dan aanvulling of nadere precisering van de uitzonderingsbepaling op grond daarvan wenselijk kunnen zijn?

*Deelonderzoek 2 (extern-sociaalwetenschappelijk):*

- Hoofdvraag: In hoeverre heeft de WGBL bijgedragen aan het juridisch-maatschappelijk debat over het hanteren van leeftijdsgrenzen en aan een omslag in de opvattingen over de beoordeling van leeftijdsgrenzen?
- Subvraag 2.1: Op welke punten en in welke mate heeft de WGBL bijgedragen aan het juridisch-maatschappelijk debat en geleid tot veranderingen in de opvattingen over het hanteren van leeftijdsgrenzen? (pijlen b, c en f in het bovenstaande schema)
- Subvraag 2.2: In hoeverre zijn werkgevers en werknemers bekend met (de inhoud van) de WGBL en in hoeverre is de bekendheid van werkgevers met de wet toegenomen ten opzichte van vijf jaar geleden? (element van pijl d)
- Subvraag 2.3: In hoeverre wordt ten gevolge van de invoering van de WGBL vaker in rechte opgekomen tegen wat gezien wordt als ongerechtvaardigd onderscheid op grond van leeftijd? (pijl a in het schema)
- Subvraag 2.4: In hoeverre vindt de inhoud van de wet steun bij werkgevers en werknemers en in hoeverre is de steun van werkgevers toegenomen ten opzichte van vijf jaar geleden? (element van pijl d)
- Subvraag 2.5: In hoeverre zijn individuele werkgevers daadwerkelijk minder ongerechtvaardigd onderscheid op grond van leeftijd gaan maken en in hoeverre is dat aan de invloed van de WGBL toe te schrijven? (pijlen d, e en g in het schema)
- Subvraag 2.6: In hoeverre is de arbeidsparticipatie van categorieën burgers met een arbeidsmarktpositie die in ongunstige zin met leeftijd in verband wordt gebracht, vergroot en in hoeverre kan dit worden toegeschreven aan de invloed van de WGBL? (pijlen h en i in het schema)

Om deze vragen te beantwoorden, zijn de volgende gegevensbronnen gebruikt:

- bij de CGB of elders binnengekomen klachten over ongelijke behandeling op grond van arbeid, van burgers of belangenorganisaties;
- statistische data met betrekking tot aanname en ontslag van categorieën van burgers met een arbeidsmarktpositie die in ongunstige zin met leeftijd in verband wordt gebracht, over de periode van kort voor de invoering van de WBL tot heden; zij kunnen onder meer fungeren als een objectiverende achtergrond waartegen gerapporteerde veranderingen in de praktijk van bedrijven kunnen worden afgezet;
- resultaten van bevraging van werkgevers en werknemers over de gepercipieerde consequenties van de WGBL en over opvattingen over leeftijdscriteria (die, voor zover het de werkgevers betreft, kunnen worden vergeleken met een nulmeting uit 2005).

De voorgestelde werkwijze wordt in paragraaf 4 uiteengezet.

## 1.4 METHODE EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

Teneinde de boven geformuleerde vragen te kunnen beantwoorden, is een opzet gehanteerd die drie hoofdonderdelen omvat:

- (1) een juridisch-systematische analyse van de uitzonderingsbepaling van art. 7, lid 1 sub a WGBL in het licht van de bezwaren die daartegen zijn ingebracht;
- (2) een enquête onder werkgevers met betrekking tot hun kennis van de WGBL, hun opvattingen over leeftijdscriteria en hun perceptie van de consequenties van de WGBL voor hun personeelsbeleid;
- (3) een enquête onder burgers die tot de beroepsbevolking behoren met betrekking tot hun kennis van de WGBL, hun opvattingen over leeftijdscriteria en hun perceptie van de consequenties van de WGBL voor de positie van werknemers en werkzoekenden.

De opzet van deze onderdelen komt hieronder afzonderlijk aan de orde

### 1.4.1 JURIDISCH-SYSTEMATISCHE ANALYSE VAN ART. 7, LID 1 WGBL

Doel van dit onderdeel is beantwoording van hoofdvraag 1 en subvragen 1.1 tot en met 1.3. (zie hierboven § 1.3). Thema is hier de verhouding tussen de normstelling van de WGBL en (de formulering van) de uitzondering voor arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid (art. 7 lid 1 sub a).

Geïnterviewd is welke bezwaren tegen de huidige formulering en strekking van het artikel zijn ingebracht. Deze zijn enerzijds op te maken uit systematische kritiek van de CGB zelf en anderzijds uit klachten die bij de CGB zijn binnengekomen van burgers die menen mede door deze uitzonderingsbepaling onder ongelijke behandeling te lijden te hebben gehad. Nagegaan is in hoeverre deze kritiek de huidige systematiek van algemene normstelling en uitzonderingsregel raakt en, voor zover nodig, op welke punten aanvulling of nadere precisering van de bepaling op grond daarvan wenselijk zou kunnen zijn.

Dit onderdeel is uitgevoerd onder supervisie van prof. dr. J. van Slooten, hoogleraar arbeidsrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

## 1.4.2 ENQUÊTE ONDER WERKGEVERS

Beantwoording van de vragen 2.1, 2.2 en van de vragen 2.4 tot en met 2.6 vereist (mede) het bevragen van werkgevers over hun kennis van de wet, de gevolgen ervan voor hun personeelsbeleid, hun opvattingen over het gebruik van leeftijdscriteria en hun perceptie van de veranderingen die sinds de introductie van de wet zijn opgetreden.

Eerder is in april en mei 2004 door IVA Beleidsonderzoek en Advies een onderzoek verricht dat mede tot doel had als ‘nulmeting’ voor de onderhavige evaluatie te fungeren.<sup>1</sup> In dat onderzoek zijn werkgevers telefonisch bevraagd aan de hand van een vragenlijst die (wat betreft het thema ‘leeftijdscriteria’) 13 vragen omvatte. Om reden van vergelijkbaarheid met de toen verkregen resultaten is nu opnieuw voor het middel van de telefonische enquête gekozen. Overigens leent de aard van de te stellen vragen zich goed voor telefonische bevraging.

De vragen hadden betrekking op de volgende thema’s:

- bekendheid met (de inhoud van) de WGBL (vraag 2.2 in §1.3; vgl. de vragen 1 t/m 4 in de IVA- enquête);
- opvattingen over de normering van, en mate van steun voor de WGBL (vraag 2.4; vragen 9 en 10 in de IVA- enquête);
- bekendheid met het maatschappelijk debat over leeftijdscriteria (vraag 2.1);
- opvattingen over het gebruik van leeftijdscriteria (vraag 2.1; hierbij kan onder meer worden aangesloten bij vraag 13 in de IVA- enquête);
- veranderingen in het personeelsbeleid sinds de introductie van de WGBL (vraag 2.5; vgl. de vragen 5 t/m 7 in de IVA- enquête);
- de perceptie van veranderingen in het daadwerkelijk maken van (ongerechtvaardigd) onderscheid (vraag 2.5);
- de perceptie van de effecten van de WGBL op de arbeidsparticipatie van ouderen (vraag 2.6).

Voor de mondelinge, telefonische bevraging van bedrijven is gebruik gemaakt van een gestructureerde steekproef uit het LISA-vestigingenbestand, waarbij vijf sectoren van economische activiteiten en drie grootteklassen van vestigingen zijn onderscheiden. Evenals in het IVA-onderzoek van 2005 is het onderzoek beperkt tot vestigingen met 20 of meer werknemers, maar de opzet van toen is in zoverre uitgebreid dat nu binnen de ‘markt’ nog drie deelsectoren zijn onderscheiden.<sup>2</sup> De enquête is uitgevoerd door het bureau Stratus bv te Zoetermeer.

Tabel 1.1: *Steekproefopzet, tevens gerealiseerde respons, enquête onder werkgevers*

	20 t/m 99	100 t/m 199	200 of meer	Totaal
industrie en bouwnijverheid	45	35	35	115
groothandel, detailhandel, reparatie en horeca	45	36	35	116
dienstverlening + vervoer en communicatie	45	35	35	115
<i>subtotaal ‘ondernemingen’</i>	<i>135</i>	<i>106</i>	<i>105</i>	<i>346</i>
openbaar bestuur, overheid	35	36	35	106
onderwijs, zorg en welzijn	35	35	35	105
totaal	205	177	175	557

<sup>1</sup> R. Hermanussen & T. Serail, *Gelijke behandeling in bedrijf*. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek en Advies, 2005. Zie m.n. p. 5.

<sup>2</sup> Zie voor de overwegingen daartoe het IVA-rapport, p. 10.

De veldwerkperiode bij bureau Stratus bv van de enquête onder werkgevers liep van 2 t/m 13 oktober 2008. De steekproefopzet werd ook gehaald. In totaal werd met 1776 bedrijven contact gelegd, waarvan 77 bedrijven afvielen omdat zij geen wervingsactiviteiten hadden ondernomen in de afgelopen 12 maanden. 367 bedrijven weigerden om mee te doen (=20,7%). De deelnamebereidheid – gemeten als het aantal gesprekken gedeeld door het aantal gesprekken + weigeringen – was 63,3%. Bij de vestigingen is voor de beantwoording van de vragen de functionaris benaderd die verantwoordelijk is voor personeelszaken (hoofd Personeelszaken of directeur).

De analyse van de resultaten heeft plaatsgehad op basis van een weging van aantallen respondenten ten opzichte van eenheden in de populatie in de Nederlandse economie zoals verdeeld over de vijf sectoren en drie bedrijfsgroottescategorieën (dus 15 cellen). Vergelijking met de data uit 2004 die door het IVA zijn verzameld, maakte het mogelijk veranderingen die over de periode van de laatste vijf jaar zijn gerealiseerd, in kaart te brengen.

### 1.4.3 ENQUÊTE ONDER DE BEROEPSBEVOLKING

Ook de kennis van en de opvattingen over de WGBL van de beroepsbevolking behoren tot de materie waarop de onderzoeksvragen betrekking hebben. Het IVA-onderzoek uit 2004 richtte zich uitsluitend op werkgevers. Ten aanzien van werknemers is geen daarmee vergelijkbare nulmeting voorhanden.

Dit onderdeel is gericht op allen die deel uitmaken, of de afgelopen vijf jaar hebben gemaakt van de (potentiële) beroepsbevolking. Dus niet alleen van wie zich thans op de arbeidsmarkt begeeft: het is immers bepaald niet ondenkbaar dat burgers die op dit moment buiten het arbeidsproces staan, een levendige ervaring hebben met leeftijdsdiscriminatie en de invloed die de WGBL daarop eventueel heeft.

De vragen aan werknemers hebben betrekking op de volgende thema's:

- bekendheid met (de inhoud van) de WGBL (vraag 2.2 in §1.3);
- opvattingen over de normering van, en mate van steun voor de WGBL (vraag 2.3);
- bekendheid met het maatschappelijk debat over leeftijdsriteria (vraag 2.1);
- opvattingen over het gebruik van leeftijdsriteria (vraag 2.1);
- de perceptie van veranderingen in het daadwerkelijk maken van (ongerechtvaardigd) onderscheid (vraag 2.5).

De vragenlijst is zo geconstrueerd dat in eerste instantie is gevraagd naar het gebruik van leeftijdsriteria en naar opvattingen over wat op dit gebied geldt en zou moeten gelden, zonder nog aan de maatschappelijke discussie of de WGBL te refereren. Vervolgens wordt in de vragenlijst nagegaan in hoeverre de respondent ook op de hoogte is van de maatschappelijke discussie en tenslotte wordt ook gerefereerd aan de WGBL.

Voor de enquête onder de beroepsbevolking is gebruik gemaakt van een internetpanel van Intomart Gfk waarbij respondenten zijn benaderd die behoren tot de potentiële beroepsbevolking. Bij de selectie van respondenten is verder gelet op de spreiding naar leeftijd en naar het al dan niet hebben van werk. In de steekproef zijn 80 respondenten van 65 tot 69 jaar opgenomen om ook de ervaringen van de oudste, inmiddels uitgetreden, leden van de beroepsbevolking mee te nemen. Voorwaarde voor opname in de steekproef van respondenten van deze categorie was dat ze in de periode vanaf 2004 gedurende enige tijd werk hadden verricht waarvoor ze werden betaald.

De in dit rapport opgenomen percentages zijn gewogen om representatieve uitspraken te kunnen doen ten aanzien van de Nederlandse beroepsbevolking. Ten eerste heeft een weging naar de leeftijdscategorie van de respondenten plaatsgevonden. Ten tweede heeft binnen de groep 55-64 jaar een tweede weging plaatsgevonden. In de steekproef zijn de werkzoekenden zonder werk van 55 tot 65 jaar oververtegenwoordigd. Er zijn bewust wat meer werkzoekende 55-plussers in het onderzoek opgenomen om betere uitspraken te kunnen doen over deze groep. Maar in de presentatie van landelijke cijfers en van cijfers over de 55-64 jarigen in de Nederlandse beroepsbevolking is deze oververtegenwoording weer rechtgetrokken. In de jongere leeftijdsgroepen bleek de verdeling over het aandeel respondenten dat werk had en het aandeel dat geen werk had, maar daar wel naar op zoek was, niet zo afwijkend ten opzichte van de Nederlandse beroepsbevolking waardoor geen extra weging nodig was.

Het veldwerk bij Intomart Gfk werd uitgevoerd in de periode 23 september t/m 3 oktober 2008. In tabel kan de verdeling van de steekproef over de leeftijdsgroepen worden afgelezen. 417 respondenten zijn van het mannelijk geslacht, 463 van het vrouwelijke. Het opleidingsniveau van 188 respondenten is laag, van 374 middelbaar en 318 hoog.

Tabel 1.2: *Steekproefopbouw (tevens gerealiseerde respons) onder de potentiële beroepsbevolking*

15-24 jaar	160	
25-34 jaar	160	
35-44 jaar	160	
45-54 jaar	160	
55-64 jaar	160	
65-67 jaar	80	
totaal	880	

## 1.5 VERDERE OPBOUW VAN DIT RAPPORT

In het tweede hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van het juridisch-systematische onderzoek van de bepaling van art. 7 lid 1 sub a WGBL. In de hoofdstuk drie tot en met vijf worden op basis van de indeling in deelvragen uit dit hoofdstuk de resultaten uiteengezet van de enquêtes onder werkgevers en beroepsbevolking, afgezet tegen de resultaten van het onderzoek van 2004 en, waar relevant, aangevuld met data over leeftijdsdiscriminatie en arbeidsparticipatie uit andere bron.

In hoofdstuk drie staan de opvattingen over het gebruik van leeftijdscriteria en de bekendheid met het debat daarover centraal. Hoofdstuk vier gaat in op de bekendheid van werkgevers en beroepsbevolking met de WGBL en op de mate van steun voor die wet. In hoofdstuk vijf staat de relatie tussen het discriminatieverbod en de effecten op de werkvloer centraal, in de zin van (de perceptie van) veranderingen in het daadwerkelijk maken van onderscheid en in de gevolgen daarvan voor de arbeidsparticipatie.

In hoofdstuk 6 worden de belangrijkste conclusies van het onderzoek bij elkaar gezet.



# 2 Juridisch-systematische analyse van art. 7, lid 1 sub a WGBL

## 2.1 INLEIDING

Art. 7 WGBL bevat een aantal specifieke uitzonderingen op het verbod op leeftijds onderscheid en één open uitzonderingsbepaling, waarbij de objectieve rechtvaardigingstoets moet worden gehanteerd. Art. 7 lid 1 onderdeel a WGBL bevat zo een specifieke uitzondering. Een verschil in behandeling op grond van leeftijd dat gebaseerd is op bij of krachtens de wet vastgesteld beleid op het terrein van de arbeidsmarkt en werkgelegenheid, ter bevordering van de arbeidsparticipatie van bepaalde leeftijdscategorieën, is krachtens deze bepaling uitgezonderd van het verbod op leeftijds onderscheid. Vanaf het moment dat artikel 7 lid 1 sub a in het wetsvoorstel van de WGBL was opgenomen, is commentaar geuit op deze bepaling, onder andere door de Commissie Gelijke Behandeling (CGB). Aangezien het ministerie van SZW en de CGB op dit punt niet dezelfde opvatting zijn toegegaan, heeft het ministerie te kennen gegeven in het kader van de evaluatie prijs te stellen op een onafhankelijke juridische analyse. Dit hoofdstuk is het resultaat van deze analyse die door het HSI is uitgevoerd.

Het doel van de evaluatie van de WGBL is te onderzoeken of de wet voldoet aan de doeleinden die de wetgever met de totstandkoming daarvan voor ogen heeft gehad. Het doel van dit specifieke deelonderzoek is na te gaan of de uitzonderingsbepaling van art. 7 lid 1 sub a WGBL in ongewijzigde redactie doeltreffend blijkt te zijn en of zij praktisch goed hanteerbaar is voor de betrokkenen, dat wil zeggen voor burgers en voor uitvoerende en handhavende instanties.

Art. 7 lid 1 onderdeel a WGBL luidt als volgt:

- "1. Het verbod van onderscheid geldt niet indien het onderscheid:
- a) gebaseerd is op werkgelegenheids- of arbeidsmarktbeleid ter bevordering van arbeidsparticipatie van bepaalde leeftijdscategorieën, voor zover dit beleid is vastgesteld bij of krachtens wet."

### 2.1.1 ONDERZOEKSVRAAG

De onderzoeksvraag die op dit onderdeel betrekking heeft, luidt als volgt:

*Is de wijze waarop de uitzondering voor arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid in art. 7, lid 1 sub a WGBL is geformuleerd, adequaat in het licht van de kritiek die in de afgelopen periode daarop is uitgeoefend?*

Ter beantwoording van deze vraag is een drietal subvragen geformuleerd:

1. Welke bezwaren zijn tegen de huidige formulering en strekking van het artikel ingebracht?
2. Op welke punten en in hoeverre geven de aangevoerde bezwaren reden voor de conclusie dat een beroep op deze uitzonderingsbepaling in bepaalde situaties tot een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling op grond van leeftijd heeft geleid?
3. In hoeverre raken de conclusies van bovenstaande vragen de huidige wets-systematiek en, zo ja, op welke punten zou dan aanvulling of nadere precisering van de uitzonderingsbepaling op grond daarvan wenselijk kunnen zijn?

Aan de hand van literatuuronderzoek en dossieronderzoek van de oordelen van de CGB is een inventarisatie gemaakt van de bezwaren tegen het huidige art. 7 lid 1 onderdeel a WGBL. Dit deel van het onderzoek is breder getrokken teneinde een zo volledig mogelijk beeld te geven van de bestaande bezwaren die, niet alleen door de CGB, zijn opgeworpen tegen onderhavige bepaling. Uit dat geheel is een aantal kernproblemen gedestilleerd die vervolgens zijn geanalyseerd in de context van nationale en Europese regelgeving en jurisprudentie betreffende de implementatie en uitleg van de Kaderrichtlijnbevestigingen en, voor zover nodig, van Nederlandse staats- en bestuursrechtelijke bepalingen. Er is daarbij gekeken naar de normstelling, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de bepaling. Vervolgens is bekeken wat de consequenties zijn van deze analyse van de bezwaren voor de redactie en interpretatie van onderdeel a van art. 7 lid 1 WGBL.

### 2.1.2 DOELSTELLINGEN VAN DE WGBL EN DE RICHTLIJN

Met de WGBL is voor wat betreft de non-discriminatiegrond leeftijd uitvoering gegeven aan de Kaderrichtlijn.<sup>3</sup> Bovendien moet de WGBL mede gezien worden als een uitwerking van artikel 1 van de Grondwet waarin het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie is opgenomen.<sup>4</sup> Art. 7 lid 1 onderdeel a WGBL is de implementatie van art. 6 lid 1 van de Kaderrichtlijn. Om de doeltreffendheid van het onderhavige onderdeel van de WGBL te kunnen onderzoeken is het van belang te weten wat het doel is van deze bepaling en van de wet en bovendien wat het doel is van het genoemde art. 6 en de richtlijn zelf.

Volgens de toelichting op de wet is het doel van de WGBL, behalve discriminatie op grond van leeftijd (bij de arbeid) te bestrijden en te voorkomen, de arbeidsparticipatie van met name ouderen te vergroten, het juridisch-maatschappelijke debat over nut en noodzaak van leeftijdsgrenzen te bevorderen, een bijdrage te leveren aan een het bewustwordingsproces en een omslag te bewerkstelligen in de stereotype beeldvorming over kenmerken van leeftijd(sgroepen).<sup>5</sup> Artikel 7 WGBL geeft uitvoering aan de mogelijkheid die art. 6 RI biedt bepaald beleid van het verbod op onderscheid op grond van leeftijd uit te zonderen.

Het doel van richtlijn 2000/78/EG is volgens de toelichting van de Europese Commissie, naast de bestrijding van discriminatie, de instelling van een communautair kader voor naleving van het beginsel van gelijke behandeling van personen, ongeacht onder andere leeftijd in de Europese Unie.<sup>6</sup> Volgens diezelfde toelichting is het doel van art. 6 'de mogelijkheden tot het claimen van rechtvaardiging in gevallen van discriminatie te beperken tot uitzonderlijke omstandigheden in verband met de leeftijdsgrond, en te garanderen dat dit beperkte

<sup>3</sup> Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, PbEG 2000, L303.

<sup>4</sup> Memorie van Toelichting Wetsvoorstel 28 170 Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, Kamerstukken II 2001-2002, 28 170, nr. 3.

<sup>5</sup> MvT bij de WGBL, Kamerstukken II, 2001-2002, 28 170, nr. 3.

<sup>6</sup> COM (1999)565 definitief, p. 3



aantal uitzonderingen in overeenstemming is met de door het Europese Hof van Justitie vastgestelde beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en legitimiteit in verband met het concept indirecte discriminatie. Lidstaten mogen dan ook, andere dan de in artikel 5 opgesomde verschillen in behandeling op grond van leeftijd toestaan, in overeenkomst met hun eigen juridische tradities en politieke prioriteiten, op voorwaarde dat deze verschillen gepast en nodig zijn voor het bereiken van een legitiem doel.<sup>7</sup>

In het vervolg van dit hoofdstuk bevat paragraaf 2.2 een uitwerking van subvraag 1 en een overzicht van de bezwaren met betrekking tot art. 7 lid onderdeel a WGBL. Deze worden vervolgens onderverdeeld in twee kernvragen. In paragraaf 2.3 worden deze kernvragen aan een analyse onderworpen die leidt tot een antwoord op subvraag 2. Ten slotte komt in paragraaf 2.4 de uitwerking van subvraag 3 aan de orde en wordt de hoofdvraag beantwoord.

## 2.2 OVERZICHT BEZWAREN TEGEN ART. 7 LID 1 SUB A WGBL

Sinds de totstandkoming van de WGBL zijn door verschillende partijen bezwaren opgeworpen tegen de uitzonderingsbepaling van art. 7 lid 1 sub a WGBL. In dit onderdeel worden deze bezwaren geïnventariseerd en wordt een uiteenzetting gegeven van de discussie.

### 2.2.1 BEPALING TE RUIM, GEEN GARANTIE OP TOETS DOOR WETGEVER (CGB)

In 2001 uit de Commissie Gelijke Behandeling (hierna CGB of Commissie) in haar advies aan het Ministerie van Sociale Zaken haar bezwaren ten aanzien van art. 7 lid 1 sub a WGBL. De CGB vindt de bepaling te ruim geformuleerd aangezien alle beleid, voorzover vastgesteld bij of krachtens wet, is uitgezonderd. Bovendien uit zij haar bedenkingen over de mate van toetsing op rechtvaardigheid van toekomstig beleid. De Commissie acht het niet aanvaardbaar dat de wetgever hierover geen garanties heeft gegeven.<sup>8</sup>

Voor wat betreft de toetsing op rechtvaardigheid beveelt de CGB in datzelfde advies aan om aan haar bezwaar tegemoet te komen door bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen welke wetten en regelingen objectief gerechtvaardigd worden geacht. Nieuwe regelingen kunnen daaraan worden toegevoegd. Op deze wijze kan een bewuste toetsing op rechtvaardigheid per regeling worden gegarandeerd. Een dergelijke benadering is ook gehanteerd bij de Wet gelijke behandeling m/v en de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb).<sup>9</sup>

De regering bestrijdt dat de bepaling te ruim is en stelt 'dat indien bij toekomstige wetgeving niet kan worden vastgesteld dat daarmee de arbeidsparticipatie van bepaalde leeftijdscategorieën kan worden bevorderd, deze wetgeving niet onder de uitzondering van artikel 7, lid 1, onderdeel a van het wetsvoorstel zal vallen'. Ten aanzien van de toetsing op rechtvaardigheid merkt de regering op dat de richtlijn voorschrijft dat een concreet geval van onderscheid op grond van leeftijd dat valt onder een van de uitzonderingen van art. 6 lid 1 Richtlijn zonder meer is toegestaan en dat dan een afzonderlijke toets aan criteria van objectieve rechtvaardiging van art. 7 van het wetsvoorstel niet meer noodzakelijk is. Reeds bestaande wetgeving is getoetst in het kader van art. 16 van de richtlijn. De burger kan er derhalve op vertrouwen dat zich geen strijd met de richtlijn voordoet. De regering benadrukt echter dat de gevallen in art. 6 beschreven niet limitatief zijn. Er is dus niet altijd zonder meer sprake

<sup>7</sup> COM (1999)565 definitief, p. 11 (gebrekkige vertaling in het origineel).

<sup>8</sup> CGB-advies/2001/04, p. 5

<sup>9</sup> CGB-advies/2001/04, p. 7

van een objectieve rechtvaardiging. Over art. 7 lid 1 sub a (en b) WGBL zegt zij onder meer dat dit specifieke gevallen betreft die naar het oordeel van de regering objectief gerechtvaardigd zijn en dat deze opsomming eveneens niet limitatief is. Verder verwerpt de regering de analogie met de Awgb aangezien daarin niet is beoogd een opsomming te geven van wetgeving waarop het verbod niet van toepassing is. Vervolgens worden de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en de Wet minimumloon en minimumvakantietoelage uitgebreid aan de toets der objectieve rechtvaardiging onderworpen en wordt geconcludeerd dat zij deze toets doorstaan en derhalve niet in strijd zijn met het verbod op leeftijdonderscheid.<sup>10</sup>

In reactie op verzoeken van verschillende fracties tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is een aanvang gemaakt met de inventarisatie van bestaande wet- en regelgeving die leeftijdscriteria en/of –grenzen bevat.<sup>11</sup> Aan de nota van het verslag van een eerste behandeling van het wetsvoorstel is destijds een lijst toegevoegd met een inventarisatie van wetten die leeftijdsgrenzen inhouden. In vervolg daarop zegde de Minister van SZW toe de Tweede Kamer een overzicht te overhandigen met daarin alle gehanteerde leeftijdsgrenzen en -criteria inclusief de argumenten voor hun objectieve rechtvaardiging.<sup>12</sup> Enkele dagen voor de inwerkingtreding van de WGBL heeft de Minister van SZW de Tweede Kamer dit overzicht toegezonden.<sup>13</sup> Een aantal uitzonderingen daargelaten, wordt ter rechtvaardiging van handhaving van leeftijdsgrenzen in dat overzicht veelal volstaan met de opmerking dat ‘het doel van de regeling legitiem is en dat de middelen daartoe passend en noodzakelijk zijn’. De Tweede Kamer vond dit niet voldoende beargumenteerd en verzocht de minister van SZW per brief in juni 2004<sup>14</sup> om een bijgesteld overzicht met per leeftijdsgrens een volledig uitwerking van de objectieve rechtvaardigingstoets. Op deze oproep is per departement inhoudelijk gereageerd in de loop van de eerste helft van 2005.<sup>15</sup>

Het commentaar ten tijde van de totstandkoming van de WGBL betreft naast de rechtvaardigingstoets door de wetgever ook de reikwijdte van de uitzonderingsbepaling. Volgens de formulering van artikel 7 lid 1 sub a WGBL valt alle beleid dat bij of krachtens wet tot stand is gekomen buiten het toetsingsbereik van de CGB. De Commissie hekelt het feit dat er op deze punten geen enkele onafhankelijke toetsing van overheidsbeleid meer kan plaatshebben.

### 2.2.2 DOSSIERONDERZOEK OORDELEN CGB: AFGELEID BEROEP?

Met de inwerkingtreding van de WGBL op 1 mei 2004 werd de CGB, naast de rechter, bevoegd te oordelen over vermeend onderscheid op grond van leeftijd. In datzelfde jaar betrof reeds een kwart van alle verzoeken aan de Commissie de grond ‘leeftijd’. In de daaropvolgende jaren bleef het aantal verzoeken over leeftijdsgrenzen steeds tenminste een kwart uitmaken van het totaal aantal verzoeken, met een piek in 2005 en 2006.<sup>16</sup> In deze afgelopen jaren heeft de CGB een tiental verzoeken over leeftijdscriteria beoordeeld waarbij het ging om de vraag of de uitzondering van art. 7 lid 1 sub a WGBL al dan niet van

<sup>10</sup> Memorie van Toelichting Wetsvoorstel 28 170 Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, Kamerstukken II 2001-2002, 28 170, nr. 3, p 24-30.

<sup>11</sup> Bijlage bij Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2001-2002, 28 170, nr 5.

<sup>12</sup> Handelingen II 2003-2004, blz. 5136-5137.

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 28 170, nr. 28, april 2004.

<sup>14</sup> Brief aan de Minister van Sociale zaken en werkgelegenheid, 14 juni 2004, 85-04-SZW. (zoek op)

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2004-2005, 28 170, nrs. 30-36, 38, 39 en 41.

<sup>16</sup> Jaarverslag Commissie Gelijke Behandeling 2007, p.26

[http://www.cgb.nl/\\_media/downloadables/jaarverslag\\_2007.pdf](http://www.cgb.nl/_media/downloadables/jaarverslag_2007.pdf)

toepassing was. Daarbij heeft de CGB een adviesfunctie. De CGB kan op verzoek van onder meer de wetgever of de vaststeller of uitvoerder van beleid een advies publiceren waarin zij aangeeft of een bepaalde wet of een bepaald beleid in overeenstemming is met de bepalingen van de WGBL. Zo heeft zij in 2006 op verzoek van CNV-Jongerenorganisaties het advies “Te jong te oud” uitgebracht ten aanzien van leeftijdsonderscheid in de supermarktbranche.<sup>17</sup> “

In de oordelen 2005-81 en 82 haakte een particulier bemiddelingsbureau in haar verweer aan bij het regeringsbeleid ten aanzien van participatie van ouderen. De CGB beoordeelde de zaken echter steeds aan de hand van de objectieve rechtvaardigingstoets van onderdeel c van art. 7. Zo ook in oordeel 2006-134, waar de verweerder een lokale overheid was die bij de uitvoering van beleid ter bevordering van de arbeidsdeelname van starters een leeftijdsgrens hanteerde en de CGB desalniettemin de zaak beoordeelde aan de hand van de criteria van onderdeel c, de objectieve rechtvaardigingstoets.

De oordelen 2006- 208 en 209, 2006-226 en 2007-190 en 191 gingen allen om de vraag of het CWI met het aanbieden van een functie voor een opdrachtgever met een leeftijdsgrens tot 23 jaar verboden onderscheid naar leeftijd maakte. Steeds deed het CWI een beroep op de uitzonderingsbepaling van art. 7 lid 1 sub a WGBL en dit beroep werd steeds door de Commissie gehonoreerd.

Bovendien werd het beroep door een speelgoedwinkel (2006-226) en een bioscoop (2006-209), beide particuliere opdrachtgevers van het CWI, op art. 7 onderdeel a ook steeds door de CGB geaccepteerd. Dit duidt wellicht op een soort afgeleide beroepsmogelijkheid op art. 7 lid 1 sub a WGBL. In de behandeling van de rechtvaardiging van leeftijdsgrenzen in de Wet minimumloon en het Besluit minimumjeugdloonregelingen in de toelichting op het wetsvoorstel geeft de regering aan dat zij ervan uitgaat dat een werkgever die ‘bij dit in de wet gemaakte leeftijdsonderscheid aanknoopt, (...) zich mitsdien niet schuldig (maakt) aan verboden onderscheid op grond van leeftijd. Die keuze is immers gebaseerd op de bedoelde wetgeving en valt onder het bereik van onderdeel a.’<sup>18</sup> Het is de vraag of deze interpretatie strookt met de bedoeling van de richtlijn.

In 2007-112 betrof het onderscheid een leeftijdsgrens, ‘pasafgestudeerde leerkracht’ in een subsidiemaatregel die zijn grondslag vond in een convenant tussen OC&W en schoolbesturen uit twaalf regio’s, ter uitvoering van een motie van de Tweede Kamer. De CGB liet in dit oordeel doorklinken dat zij moeite heeft met subsidiemaatregelen in vorm van een convenant. In haar optiek doorkruist de overheid met deze maatregel haar eigen beleid gericht op de bevordering van de participatie van ouderen. Daarmee staat wat de Commissie betreft vast dat de subsidiemaatregel kansen van oudere leerkrachten, zoals de verzoeker in dit geval, negatief beïnvloedt. De CGB oordeelde dat deze subsidiemaatregel niet op een wettelijke grondslag berustte en dus geen uitzondering in de zin van onderdeel a was. Daarbij komt dat de CGB niet bevoegd is dergelijk eenzijdig overheidshandelen te toetsen. Zij kan slechts oordelen of verweerder verboden onderscheid heeft gemaakt door het beleid toe te passen door het onderscheid te onderwerpen aan de toets van onderdeel c van art. 7 WGBL, de objectieve rechtvaardigingstoets.

<sup>17</sup> CGB-advies/2006/02 van 14 februari 2006.

<sup>18</sup> MvT WGBL, p. 30

### 2.2.3 HANDHAVING EN TOETSING DOOR CGB NIET GOED

Een volgend bezwaar, dat afkomstig is uit academische hoek, richt zich op de handhaving en toetsing van een beroep op art. 7 lid 1 sub a WGBL door de CGB. In zaak 2006-208 en 209 ging het om een beroep op de uitzonderingsbepaling art. 7 lid sub a WGBL. De CGB moest daar oordelen of het stellen van een leeftijdsgrens van ten hoogste 23 jaar geoorloofd was op grond van art. 7 lid 1 sub a WGBL. De verweerder stelde dat het hier ging om uitvoering van beleid in het kader van de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Voor het doen van een geldig beroep op deze uitzondering moet het gaan om beleid bij of krachtens wet en moet er een expliciete wettelijke grondslag bestaan voor dit beleid. In deze zaak accepteerde de CGB de Rijksbegrotingswetten als wettelijke basis. In de toelichting op deze wet staat dat ter versterking van het algemene arbeidsmarktbeleid is besloten tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid.<sup>19</sup> Dit is uitgewerkt in het Plan van aanpak jeugdwerkloosheid<sup>20</sup> Dit plan voorziet in de oprichting van een Taskforce jeugdwerkloosheid die tot taak heeft in samenwerking met CWI en SZW een beleid te voeren, mede gericht op het realiseren van extra jeugdbanen en het voorkómen van langdurige werkloosheid onder jongeren. Werkgevers worden gestimuleerd om extra vacatures open te stellen voor jongeren tot 23 jaar. Het CWI en de bioscoop stellen dat de desbetreffende vacature past in dat beleid. De CGB accepteert deze enkele stelling en stelt dat beroep op uitzondering van art. 7 lid 1 sub a WGBL gerechtvaardigd is.

Dankbaar en Heemskerk bestrijden deze opstelling van de CGB.<sup>21</sup> De Rijksbegrotingswetten zijn geen wetten in materiële zin en kunnen derhalve niet, zoals de CGB heeft gedaan in haar oordelen 2006-208 en 209 alsmede oordeel 2006-226, als wettelijke grondslag dienen. Bovendien, zo stellen Dankbaar en Heemskerk, heeft de CGB in deze oordelen onvoldoende gemotiveerd welke samenhang er bestaat tussen de vacatures en het jeugdwerkloosheidsbeleid en is het aan de verweerder deze samenhang aan te tonen middels sluitend bewijs. Zij achten het van groot belang dat de CGB hierop toeziet aangezien na vaststelling van beleid in de zin van de uitzonderingsbepaling geen aanvullende toets op rechtvaardigheid door de CGB meer mogelijk is. De Commissie dient volgens hen strikter te toetsen of beleid ‘bij of krachtens wet’ is vastgesteld en of de wet die als wettelijke grondslag voor het beleid dient een wet zowel van formele als van materiële aard is. Bovendien moet de Commissie beter motiveren welke samenhang er bestaat tussen de vacatures en het jeugdwerkloosheidsbeleid. In de oordelen 2007-190 en 191 betreffende een arbeidsbemiddelingproject gericht op jongeren tot 23 jaar handhaaft de CGB echter haar opvatting dat een Rijksbegrotingswet kan dienen als wettelijke grondslag voor het jeugdwerkloosheidsbeleid. Bovendien delen de auteurs van de bijdrage over leeftijd in de oordelenbundel van 2007, Van Leeuwen en de Witte-van den Haak, de kritiek van Dankbaar en Heemskerk niet. Zij menen dat art. 7 van de WGBL niet anders eist dan dat er sprake is van beleid bij of krachtens wet en dat het feit dat het karakter van die wet niet nader is gedefinieerd, in lijn is met art. 6 van de Richtlijn. “De machtiging in de begrotingswet bevestigt de democratische legitimatie van het gevoerde beleid ter bevordering van de arbeidsparticipatie van jongeren. In termen van de Richtlijn kan dit beschouwd worden als ‘in het kader van de nationale wetgeving objectief en redelijk

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2004-2005, 29 800, nr. 2, p. 38

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2002-2003, 23 972, nr. 60 en 64.

<sup>21</sup> Mr. M.J.J. Dankbaar & mr. drs. M. Heemskerk, ‘Commentaar Leeftijd’ in: *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2006*, CGB, Wolf Legal Publishers, 2007, pp. 183-217, 194.

gerechtvaardigd’.”<sup>22</sup> Bovendien wordt, indien dergelijk beleid niet zijn grondslag vindt in de wet, deze door de CGB onderworpen aan de in het gelijke behandelingswetgeving gangbare objectieve rechtvaardigingstoets van art. 7 lid 1 sub c WGBL (oordeel 2007-112).

## 2.2.4 CONCLUSIE

Bovenstaande bezwaren kunnen worden gecombineerd tot twee kernvragen. De eerste betreft de vraag of en hoe de wetgever de rechtvaardigingstoets moet toepassen, of er enig toezicht mogelijk is op dit proces achteraf en wie dit dan mag uitoefenen. De tweede kernvraag betreft de reikwijdte van het artikel. Wat is de aard van de wettelijke grondslag, wie mag een beroep doen op de bepaling en hoe moet de CGB toetsen? In het volgende deel worden deze kernvragen uitgewerkt en aan een analyse onderworpen. Ter vereenvoudiging van die analyse worden deze twee kernvragen in een aantal deelvragen opgesplitst.

## 2.3 ANALYSE BEZWAREN

Alvorens over te gaan tot de analyse van de implicaties van bovenstaande bezwaren een aantal inleidende opmerkingen ten aanzien van het verbod van onderscheid op grond van leeftijd.

### 2.3.1 INLEIDENDE OPMERKINGEN

#### *Nationale en Europese non-discriminatiewetssystematiek*

Leeftijd is een van de in artikel 13 EG genoemde non-discriminatiegronden waarvoor een verbod van onderscheid bij (onder meer) de arbeid geldt. Er is door middel van verschillende richtlijnen uitvoering gegeven aan art. 13 EG en de Kaderrichtlijn is een daarvan. Voor alle gelijkebehandelingswetgeving, ongeacht de discriminatiegrond, geldt eenzelfde systematiek die grotendeels is ontwikkeld in het kader van regelingen gericht tegen discriminatie op grond van geslacht. Blijkens de richtlijnen en hun considerans en blijkens recente jurisprudentie van het Hof van Justitie moet deze systematiek tevens toepassing vinden op nieuwere non-discriminatiegronden zoals onder meer leeftijd. Dit houdt dus in dat regels omtrent de implementatie, handhaving en uitleg van Europese gelijkebehandelingsrichtlijnen ook hebben te gelden voor de implementatie van het verbod op leeftijdsdiscriminatie uit de Kaderrichtlijn in nationale wetgeving. Een analyse van de werking van een bepaling van de WGBL zal ook in de context van deze wetsystematiek moeten plaatsvinden.

Het verbod op leeftijds onderscheid moet derhalve worden gezien in een groter geheel van nationale en Europese non-discriminatiewetgeving die onderscheid op die gronden verbiedt en het beginsel van gelijke behandeling bevordert.

#### *De aard van de non-discriminatiegrond leeftijd*

Onverminderd het voorgaande moet worden onderkend dat de grond leeftijd een bijzondere positie inneemt te midden van de non-discriminatiegronden. Dit wordt onder andere bepaald door het feit dat *leeftijd* niet op voorhand als een verdacht criterium wordt aangemerkt. Leeftijd kan als instrument een zekere objectiviteit hebben en als criterium ook vanuit het

---

<sup>22</sup> Mr. A.W. van Leeuwen & mr. M.B. de Witte-van den Haak, ‘Commentaar Leeftijd’ in: *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2007*, CGB, Wolf Legal Publishers, 2008, pp. 189-208, p. 194

oogpunt van rechtszekerheid gewenst zijn. Bovendien is *leeftijd*, anders dan bijvoorbeeld ras of geslacht, per definitie geen constante en onveranderlijke eigenschap maar veeleer een indicatie van iemands positie in de levensloop.

Verder kan worden opgemerkt dat er qua rechtsbescherming een hiërarchie bestaat tussen de gronden: ras is het beste beschermd - ook op het gebied van sociale voorzieningen en sociale zekerheid mag geen onderscheid plaatsvinden - daarna komt geslacht, gevolgd door nationaliteit. De gronden in de kaderrichtlijn waaronder leeftijd hebben de minste bescherming.

Volgens Veldman moet het verbod van onderscheid op grond van leeftijd niet zo strikt worden gelezen als dat van sommige andere gronden.<sup>23</sup> Deze opvatting vindt zijn weerslag onder andere in het feit dat, anders dan bij de andere gronden, zowel direct als indirect onderscheid op grond van leeftijd objectief gerechtvaardigd kan worden in het kader van de uitzonderingen van art. 6 Richtlijn, en in de WGBL dan ook niet wordt gesproken van direct of indirect onderscheid maar simpelweg van onderscheid. Dit laat onverlet dat de Europese Commissie met de Kaderrichtlijn heeft beoogd alle in artikel 13 opgesomde discriminatiegronden, met uitzondering van geslacht, te bestrijken en geen hiërarchie in de gronden aan te brengen.<sup>24</sup>

Ten overvloede kan worden vermeld dat momenteel wordt onderhandeld over een voorstel voor een brede richtlijn die beoogt alle overige gronden van de Kaderrichtlijn buiten de arbeid tegen discriminatie te beschermen en zo op gelijk beschermingsniveau van de grond ras te brengen. Het is desalniettemin maar zeer de vraag, gezien het veranderde politieke klimaat sinds 2000 en de ambitieuze opzet van de richtlijn, of dit voorstel in ongewijzigde vorm het einde van de onderhandelingen haalt.

### 2.3.2 RECHTVAARDIGINGSTOETS WETGEVER

Een deel van de bezwaren uit paragraaf 2.2 (1 en 3) is gericht op de rechtvaardigingstoetsing door de wetgever van wettelijke maatregelen die leeftijdsbeperkingen inhouden. De kern van de bezwaren kan als volgt worden samengevat:

*Welke toets moet de wetgever hanteren en garanderen om maatregelen die leeftijdscriteria inhouden te kunnen rechtvaardigen en derhalve uit te zonderen van het verbod op leeftijdsonderscheid van de WGBL?*

*Is er rechterlijk toezicht mogelijk op deze toetsing door de wetgever?*

*Kaderrichtlijn en implementatie in WGBL*

We zagen dat het doel van artikel 7 lid 1 sub a WGBL is uitvoering te geven aan de mogelijkheid die art. 6 RL de lidstaten biedt bepaald beleid van het verbod op onderscheid op grond van leeftijd uit te zonderen. In overweging 25 van de considerans van de Richtlijn wordt erkend dat een verschil in behandeling op grond van leeftijd in bepaalde gevallen gerechtvaardigd kan zijn en specifieke, naar gelang de situatie van de lidstaat, bepalingen nodig kunnen maken, met name door legitieme doelstellingen van arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid.<sup>25</sup> De Europese Commissie geeft in haar toelichting op artikel 6<sup>26</sup> van de Richtlijn aan dat het artikel een niet-uitputtende lijst bevat van verschillen in behandeling op

<sup>23</sup> A.G. Veldman, Gedwongen pensioenontslag geoorloofd nationaal instrument van werkgelegenheid?

Bespreking van HvJ EG 16 oktober 2007, JAR 2007/288; NJ 2008, 38 (Félix Palacios de la Villa/Cortefiel Servicios), in: *ArA 2008/1*, p. 86.; Zie ook: ook MvT WGBL p. 12.

<sup>24</sup> COM (1999) 565 definitief.

<sup>25</sup> Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, PbEG 2000, L303.

<sup>26</sup> Destijds was dit nog art. 5.

grond van leeftijd die, op voorwaarde dat er een objectieve rechtvaardiging wordt geleverd, geen directe discriminatie zijn.

Het doel van de bepaling is de mogelijkheden tot het claimen van rechtvaardiging in gevallen van discriminatie te beperken tot uitzonderlijke omstandigheden in verband met de leeftijdsground, en te garanderen dat dit beperkte aantal uitzonderingen in overeenstemming is met de door het Europese Hof van Justitie vastgestelde beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en legitimiteit in verband met het concept indirecte discriminatie. De richtlijn biedt lidstaten expliciet de ruimte om andere dan de in artikel 5 opgesomde verschillen in behandeling op grond van leeftijd toe te staan, in overeenkomst met hun eigen juridische tradities en politieke prioriteiten, op voorwaarde dat deze verschillen gepast en nodig zijn voor het bereiken van een legitiem doel.<sup>27</sup> De richtlijn sluit hierbij aan op de objectieve rechtvaardigingstoets zoals deze is ontwikkeld in het kader van het verbod op discriminatie op grond van geslacht. De opvatting van de regering is dat de situaties welke zijn opgesomd in artikel 7 lid 1 onderdelen a en b WGBL objectief gerechtvaardigd zijn en derhalve kan toetsing in deze gevallen achterwege blijven.

Ingevolge art. 16 van diezelfde richtlijn zijn de lidstaten bovendien gehouden om ten tijde van de implementatie hun bestaande wetgeving aan een toetsing te onderwerpen en deze, indien zij in strijd zijn met het beginsel van gelijke behandeling, af te schaffen. In de bespreking van art. 16 Richtlijn in het wetsvoorstel erkent de regering deze verplichting en geeft aan dat er een inventarisatie gaande is naar leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving die in strijd zijn met het wetsvoorstel.<sup>28</sup> Deze is inmiddels afgerond. Men heeft per leeftijdsgrens proberen aan te geven of het doel legitiem wordt geacht en of het middel passend en noodzakelijk was. Hierbij sluit de wetgever aan bij de gangbare rechtvaardigingstoets in het gelijke behandelingsrecht: is een verschil in behandeling objectief en redelijk te rechtvaardigen door een legitiem doel en zijn de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk? Dit is de gangbare toets van indirecte discriminatie voor de gronden geslacht en ras. Op grond van art. 14 van de WGBL is de CGB bevoegd te oordelen of een onderscheid wordt gemaakt als bedoeld in de WGBL. Volgens de uitleg van de regering van art. 7 beperkt de taak van de CGB zich tot de toetsing van voorliggende gevallen of deze binnen de reikwijdte van de uitzonderingsbepaling van art. 7 lid 1 sub a WGBL vallen.<sup>29</sup> Zij toetst of een leeftijdsgrens of -criterium van de objectief gerechtvaardigd geachte regeling is gebaseerd op beleid bij of krachtens wet.<sup>30</sup> Komt zij tot een dergelijke conclusie, dan is er geen ruimte voor een inhoudelijk objectieve rechtvaardigingstoets zoals die gangbaar is bij gelijke behandelingswetgeving, maar moet zij in dat geval uitgaan van een uitzondering op het verbod van leeftijdsonderscheid. Is er geen sprake van beleid in de zin van art. 7, dan zal de CGB de litigieuze regeling kunnen toetsen aan de criteria van onderdeel c van art. 7 dat de objectieve rechtvaardigingstoets inhoudt.

#### *Europese rechtsontwikkeling, Mangold en Palacios*

Het Hof van Justitie EG (hierna: HvJ EG of Hof) heeft tot op heden een tweetal arresten gewezen die betrekking hebben op de uitleg van art. 6 lid 1 van de Kaderrichtlijn en dan met name op de mate van toetsing van de rechtvaardigingsgrond voor nationale wettelijke maatregelen. Deze arresten zijn van belang voor de juiste toepassing en uitleg van art. 7 lid 1

<sup>27</sup> COM (1999) 565 definitief p. 11

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2001-2002, 28 170, nr. 3, p. 24.

<sup>29</sup> MvT p. 7 over implementatie van art. 6(1) Richtlijn.

<sup>30</sup> CGB-advies/2001/04, p. 4

sub a WGBL. Het HvJ EG heeft in beide zaken een oordeel over de uitleg van de toets van art. 6 gegeven.<sup>31</sup>

In de zaak Mangold<sup>32</sup> ging het om een leeftijdsgrens in een Duitse wettelijke maatregel van nationaal werkgelegenheidsbeleid. De betwiste maatregel hield in dat geen rechtvaardiging voor een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd nodig was indien deze werd gesloten met werknemers van 52 jaar en ouder. De Duitse wetgever verlaagde de bescherming van deze werknemers met als doel hun arbeidsparticipatie te vergroten. De heer Mangold, een 56-jarige werknemer, meende dat een dergelijke verlaging van bescherming onder andere in strijd is met het verbod op discriminatie naar leeftijd uit de Richtlijn 2000/78/EG. De Duitse rechter stelde het Hof een aantal prejudiciële vragen. Een van de vragen betrof de uitleg van art. 6 (1) Richtlijn en de noodzaak en mate van toetsing van de objectieve rechtvaardiging voor leeftijdscriteria in nationaal werkgelegenheidsbeleid. In aansluiting daarop wilde de Duitse rechter weten of de nationale rechter een met het EG-recht strijdige bepaling buiten toepassing behoort te laten.

Het Hof erkent in haar beoordeling van de zaak het bestaan van een fundamenteel recht op gelijke behandeling op grond van leeftijd dat de nationale autonomie van lidstaten op gebied van arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid en beroepsopleiding inperkt.<sup>33</sup> De nationale wetgever dient haar wetgeving die leeftijdscriteria bevat aan een strikte objectieve rechtvaardigingstoets ex. art. 6 (1) Richtlijn te onderwerpen, waarbij de proportionaliteit van de maatregel strikt moet worden getoetst. Het Hof benadrukt het belang van het evenredigheidsbeginsel, hetgeen impliceert dat iedere afwijking van een individueel recht zoveel mogelijk moet berusten op een evenwicht tussen eisen van het beginsel van gelijke behandeling en van het beoogde legitieme doel en acht dit beginsel doorslaggevend. Bovendien moet worden onderzocht of doel niet langs minder bezwarende weg te bereiken is (subsidiariteit).<sup>34</sup> Het is volgens het Hof bovendien aan de nationale rechter wetgeving in strijd met communautaire recht buiten toepassing te laten en zo de volle werking van het algemene beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd te verzekeren.<sup>35</sup> Dit duidt op een volledige toetsingsmogelijkheid van de rechtvaardiging van nationale wetgeving bevattende een leeftijdscriterium door de rechter.

Wat zijn de implicaties van deze uitspraak voor de uitleg van art. 7 WGBL en de wetgevers-toets? Volgens het Hof is de toets die de wetgever moet toepassen, wil zij wet- en regelgeving en daarop gebaseerd beleid van het verbod op leeftijdsonderscheid uitzonderen, een strikte toets. Het Hof past een volledige toetsing van rechtvaardiging van de nationale wetgeving in casu toe en daaruit mag worden afgeleid dat een nationale wetgever ditzelfde moet doen wil onderscheid in beleid kunnen worden gerechtvaardigd. Daar komt bij dat het Hof uitdrukkelijk stelt dat de nationale rechter wetgeving die in strijd is met de richtlijn buiten toepassing moet laten. Het doel is dus meestal niet het probleem - nationaal arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid is op zich een legitiem doel -, maar het hanteren van een leeftijdsgrens moet wel passend, dat wil zeggen proportioneel zijn. Deze overweging moet worden gemaakt bij het hanteren van leeftijdscriteria.

<sup>31</sup> HvJ EG 16 oktober 2007, C-411/05, Félix Palacios de la Villa v. Cortefiel Servicios, *JAR* 2007/288; *NJ* 2008

<sup>32</sup> HvJ EG 22 november 2005, C-144/04, Werner Mangold v. Rüdiger Helm, *JAR* 2005/289; *NJ* 2006, 227

<sup>33</sup> r.o. 75

<sup>34</sup> r.o. 59-65

<sup>35</sup> r.o. 77 en 78



In het Hof-arrest in de zaak Palacios<sup>36</sup> stond de vraag centraal of een nationale (overgangs-) regeling die inhield dat CAO-bepalingen over gedwongen pensionering bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd rechtsgeldig zijn, in strijd is met onder andere art. 6 lid 1 Richtlijn. Ten aanzien van de eisen die aan de rechtvaardiging van leeftijdsonderscheid in het kader van nationaal arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid moeten worden gesteld, oordeelde het Hof in deze zaak opmerkelijk milder dan eerder in Mangold. Zo achtte het Hof het nu niet noodzakelijk dat het doel van de maatregel expliciet wordt genoemd in diezelfde maatregel, mits het doel van de maatregel “kan worden bepaald aan de hand van andere elementen, ontleend aan de algemene context van de betrokken maatregel, zodat de legitimiteit ervan en het passende en noodzakelijke karakter van de ter bereiking van dit doel gebruikte middelen door de rechter kunnen worden getoetst”.<sup>37</sup> Opvallend is dat het Hof hier de objectieve rechtvaardigingstoets zelf niet uitvoert. Het volstaat met een bespreking van het doel dat zij legitiem acht en wijst vervolgens op de in artikel 6 lid 1 Richtlijn vervatte eis dat het middel passend en noodzakelijk moet zijn om dat legitieme doel te bereiken.<sup>38</sup> Het benadrukt de beoordelingsvrijheid van de lidstaten bij het bepalen van de doelstellingen van beleid die zij wil nastreven en het bepalen van de maatregelen waarmee die doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt.<sup>39</sup> Het overweegt bovendien dat het aan de nationale autoriteiten is om het evenwicht te vinden tussen verschillende betrokken belangen. Het Hof toetst de onderhavige maatregel zelf dus slechts marginaal. Aangezien het Hof de onderhavige maatregel niet in strijd acht met Richtlijn 2000/78/EG komt zij niet meer toe aan de tweede prejudiciële vraag welke betrekking heeft op de toetsing van wetgeving door de nationale rechter. We mogen aannemen dat hetgeen het Hof in Mangold heeft bepaald ten aanzien van deze materie voorlopig blijft staan.

*Commentaar op Hof-arresten:*

Veldman heeft een uitvoerige analyse gedaan van de verschillende uitspraken van het HvJ EG.<sup>40</sup> Zij brengt als bezwaar naar voren dat het oordeel in Palacios dat er slechts een marginale toets hoeft plaats te vinden, de huidige bescherming van meer fundamentele gronden zoals sekse, ras of geloof zou kunnen verzwakken. Het verbod op leeftijdsdiscriminatie is slechts één van de discriminatieverboden. Een uitspraak over toetsing van leeftijdsonderscheid geldt daarmee ook in beginsel voor de andere gronden zoals ras en geslacht. Leeftijd als enig criterium hanteren zonder dat is aangetoond dat de vaststelling van een dergelijk criterium objectief noodzakelijk is om de doelstelling, de bevordering van de werkgelegenheid, te bereiken is volgens het Hof in Mangold niet toegestaan. Veldman meent dat er gevallen zijn waarin leeftijdsgrenzen worden aangewend ter bescherming van juist jongeren of ouderen, waarbij een generieke aanwending van het leeftijdscriterium berust op generatiesolidariteit. Zij pleit ervoor in dergelijke gevallen dit gegeven mee te laten wegen in de evenredigheidstoets. Met Palacios is er echter het risico dat het discriminatieverbod inhoudsloos wordt. Het Hof versoepelde daar de evenredigheidstoets met het argument dat lidstaten een

<sup>36</sup> HvJ EG 16 oktober 2007, C-411/05, Félix Palacios de la Villa v. Cortefiel Servicios, JAR 2007/288; NJ 2008, 38.

<sup>37</sup> r.o. 54-57

<sup>38</sup> r.o. 64

<sup>39</sup> r.o. 68-71

<sup>40</sup> A.G. Veldman, ‘Communautaire beschermingsbeginselen en de gevolgen voor het nationaal arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid’, Bespreking van HvJ EG 22 november 2005, C-144/04, Werner Mangold v. Rüdiger Helm, JAR 2005/289; NJ 2006, 227 in *ArA 2006/3*, p. 78-100 en

A.G. Veldman, Gedwongen pensioenontslag geoorloofd nationaal instrument van werkgelegenheid? Bespreking van HvJ EG 16 oktober 2007, JAR 2007/288; NJ 2008, 38 (Félix Palacios de la Villa/Cortefiel Servicios), in: *ArA 2008/1*, p.77-98.

ruime beoordelingsruimte hebben bij het afwegen van belangen. Dit acht Veldman te ver gaan; zij benadrukt de gebondenheid van de lidstaten aan de Europese non-discriminatie-wetgeving, inclusief de bevoegdheid van de rechter om nationale beleidsmaatregelen te toetsen op een eventuele strijdigheid daarmee.<sup>41</sup> Bovendien is Veldman van mening dat indien de afweging van nationale beleidsdoelinden en het recht op gelijke behandeling naar leeftijd nagenoeg geheel aan de lidstaten wordt overgelaten, dit geen recht doet aan het doel en de tekst van de richtlijn.<sup>42</sup>

De Europese Commissie zegt in haar implementatierapport van de Kaderrichtlijn in 2008 over de rechtvaardigingstoets van art. 6 lid 1 Richtlijn<sup>43</sup>:

‘De beoordeling van de compatibiliteit van bestaande (en toekomstige) wetten wat discriminatie op grond van leeftijd betreft, moet zijn gebaseerd op de ‘rechtvaardigstest’ van artikel 6 van de richtlijn, waarin wordt bepaald dat verschillen in behandeling op grond van leeftijd geen discriminatie vormen indien zij objectief en redelijk worden gerechtvaardigd door een legitiem doel (met inbegrip van legitieme doelstellingen van het beleid op het terrein van de werkgelegenheid, de arbeidsmarkt of de beroepsopleiding) en indien de ingezette middelen evenredig zijn.’

Volgens de Commissie schrijft het HvJ EG met Mangold en Palacios het volgende type rechtvaardigingstoets voor:

*Hoewel de nationale autoriteiten een ruime discretionaire bevoegdheid hebben wat de keuzes op het gebied van het sociale beleid betreft, is het van essentieel belang dat er in elk afzonderlijk geval voor wordt gezorgd dat de maatregel passend en evenredig met het doel is (bijvoorbeeld door te vermijden dat maatregelen uitsluitend op de leeftijd berusten en door ook rekening te houden met andere relevante criteria).’*

De Commissie nijgt met deze interpretatie van de uitspraken naar de houding van het Hof in Mangold. In deze optiek rust een verplichting op de nationale wetgever om per maatregel de rechtvaardigingstoets uitvoeren.

### *Conclusie*

Als antwoord op de vraag welke toets de wetgever moet hanteren en of er rechterlijk toezicht mogelijk is op deze toets kan het volgende worden geconcludeerd. Art. 6 Richtlijn geeft lidstaten expliciet de ruimte om in hun eigen juridische traditie en naar eigen behoefte beleid uit te zonderen van het verbod op leeftijdsdiscriminatie. Na zowel Mangold als Palacios is duidelijk dat de richtlijn vereist dat wetgever echter steeds de objectieve rechtvaardigingstoets moet toepassen op wet- en regelgeving die een verschil in behandeling op grond van leeftijd inhoudt en die zij wil uitzonderen van dat verbod. De vraag was echter hoe streng deze toets moet zijn. In Mangold onderwerpt het HvJ EG de bestreden wetgeving aan een strikte toets, waarbij nadruk moet worden gelegd op de evenredigheidstoets. Bovendien kan de nationale rechter deze toets even strikt uitvoeren en nationale bepalingen welke in strijd zijn met de richtlijn bepalingen buiten toepassing laten. In Palacios laat het HvJ deze harde lijn weer varen en past een marginale toets toe waarbij het veel belang hecht aan de vrijheid die lidstaten krijgen om beleid te bepalen en belangen af te wegen. Het doel moet legitiem zijn en de maatregelen passend en noodzakelijk. Het Hof past echter deze toets niet zelf toe.

<sup>41</sup> A.G. Veldman, Gedwongen pensioenontslag geoorloofd nationaal instrument van werkgelegenheid? Bespreking van HvJ EG 16 oktober 2007, JAR 2007/288; NJ 2008, 38 (Félix Palacios de la Villa/Cortefiel Servicios), in: *ArA 2008/1*, p. 91-92

<sup>42</sup> idem, p. 98

<sup>43</sup> COM(2008)225 definitief : Mededeling van de Commissie: De toepassing van Richtlijn 2000/78/EG van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep

Een aanvullend argument voor richtlijnconforme toetsing van wetgeving door de wetgever is gelegen in het gegeven dat een Europese richtlijn wellicht als normadressaat de lidstaat heeft, maar dat het begrip ‘lidstaat’ hier zowel centrale als decentrale overheidsorganen inhoudt. Alle overheids- en bestuursorganen, en niet alleen de wetgever, zullen bij het opstellen van regels de bepalingen van de richtlijn moeten eerbiedigen.<sup>44</sup> Zij zullen dus steeds hun wet- en regelgeving aan maatstaven van objectieve rechtvaardigheid moeten toetsen.

Toezicht op de uitvoering van richtlijnbevestigingen en de toetsing van wetgeving door de wetgever is steeds mogelijk door de nationale rechter. De CGB kan een dergelijke toets niet uitvoeren, omdat zij niet bevoegd is eenzijdig overheidshandelen te toetsen.<sup>45</sup> De CGB zal moeten toetsen of beleid ‘bij of krachtens wet’ is. Wettelijke voorschriften worden getoetst aan de Richtlijn, lagere regels aan de wet en beleidsregels door de administratieve rechter aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De opstelling van de wetgever in het wetsvoorstel inhoudende dat, indien zij heeft besloten bepaald beleid uit te zonderen van het verbod op leeftijdsonderscheid, daarop geen toetsing meer mogelijk is, is dan ook niet te handhaven. Na de inwerkingtreding heeft de wetgever echter zelf ook blijk gegeven zich bewust te zijn van de noodzaak iedere maatregel te toetsen; zij heeft dit dan ook steeds gedaan en deze toetsing aan de Tweede Kamer voorgelegd. Dit dient zij te blijven doen.

### 2.3.3 REIKWIJDTE/WERKINGSSFEER VAN DE UITZONDERINGSBEPALING

De tweede kernvraag betreft de reikwijdte en werkingssfeer van art 7 lid 1 sub a WGBL. Het grootste bezwaar is dat de bepaling te ruim zou zijn en dat daardoor een groot deel van bepalingen die een verschil in behandeling op grond van leeftijd inhouden buiten het toetsingsbereik van CGB of rechterlijke instantie zou vallen. Verder is de aard van de wettelijke grondslag ter discussie gesteld. Deze bezwaren roepen de volgende concrete vragen op: *Moet beleid uitgezonderd van het verbod op leeftijdsdiscriminatie gebaseerd zijn op een wet in zowel formele als materiële zin? Is de mogelijkheid zich op de uitzondering ex. Art. 7 lid 1 onderdeel a WGBL te beroepen beperkt tot overheids- en bestuursorganen, of kunnen ook derden (individuele werkegevers of sociale partners) zich op overheidsbeleid en dus op de uitzonderingsbepaling beroepen?*

#### *Richtlijn over reikwijdte*

In de toelichting op de Kaderrichtlijn wordt gesteld dat de keuze voor een kaderrichtlijn het streven weerspiegelt naar flexibiliteit voor de lidstaten bij de tenuitvoerlegging. De tekst is voldoende ruim om rekening te kunnen houden met de uiteenlopende omstandigheden in de lidstaten, in het bijzonder de uiteenlopende beleidskeuzes en -prioriteiten.<sup>46</sup>

De richtlijn geeft de individuele lidstaten de ruimte om andere dan de in art. 6 opgesomde verschillen in behandeling op grond van leeftijd toe te staan in lijn met eigen juridische tradities en politieke prioriteiten, mits deze verschillen gepast en nodig zijn voor het bereiken van een legitiem doel (zie paragraaf 2.1.2). Van belang is hierbij de zinsnede ‘eigen juridische tradities en politieke prioriteiten’. Voor de analyse van de reikwijdte van art. 7 lid 1 onderdeel a WGBL moet worden nagegaan of van art. 7 lid 1 sub a WGBL op een juiste wijze, dat wil

<sup>44</sup> S. Prechal, *Directives in EC Law*, Oxford University Press, 2005, p.58

<sup>45</sup> Zie voor een uitgebreide verhandeling over dit onderwerp: P.J.J. Zoontjens, ‘Eenzijdig overheidshandelen’ in: Hertogh en Zoontjens, *Gelijke behandeling: principes en praktijk*, Evaluatieonderzoek Awgb, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2006, pp. 117-177; P.J.J. Zoontjens, ‘Moet de CGB al het eenzijdig overheidshandelen toetsen?’ in: *Gelijke behandeling: oordelen en commentaar 2006*, Deventer: Kluwer 2007, pp. 291-307.

<sup>46</sup> COM (1999)565 definitief, p.

zeggen in overeenstemming met Nederlandse juridische tradities, beleid wordt uitgezonderd. Bovendien moet het doel van art. 6 worden bereikt, namelijk de claims op deze mogelijkheid te beperken tot uitzonderlijke omstandigheden en niet meer situaties van het verbod uit te zonderen dan de richtlijn toestaat.

#### *Wettelijke grondslag*

Het maakt deel uit van de Nederlandse juridische traditie dat, indien we beleid willen includeren in de reikwijdte van een wettelijke bepaling, we dit aanduiden met de woorden *bij of krachtens wet*. Dit betekent dat de grondslag voor beleid moet vastliggen in de wet in formele zin of in een regeling die terug te voeren is op die wet. *Bij wet* duidt op een delegatiemogelijkheid van wetgevende bevoegdheid. De delegans, de wetgever, delegeert haar bevoegdheid tot het geven van voorschriften aan delegataris, regering of minister, de verkrijger van bevoegdheid. Het is aan de wetgever zelf overgelaten of en hoever hij wil delegeren. De delegataris verkrijgt echter niet eenzelfde macht als de delegans, want zijn regelingen kunnen door de rechter aan zowel de Grondwet als aan de wet worden getoetst.<sup>47</sup> *Krachtens wet* geeft bovendien de mogelijkheid aan de regering of minister om deze bevoegdheid verder te delegeren aan lagere organen. Voor subdelegatie geldt bovendien dat dit slechts mogelijk is indien uitdrukkelijk vermeld is “bij of krachtens algemene maatregel van bestuur”.<sup>48</sup> Zowel delegatie als subdelegatie voorzien in de behoefte essentiële bepalingen in de wet en bijzaken of details in het kader van de uitvoering aan lagere organen op te dragen of over te laten.<sup>49</sup>

Hierboven is al gerefereerd aan Dankbaar en Heemskerk die stelden dat de wettelijke grondslag voor beleid in de zin van art. 7 lid 1 sub a WGBL steeds een wet moet zijn in zowel formele als materiële zin - een algemeen verbindende regel zowel als een extern werkende regel. Echter, noch art. 7 lid 1 onderdeel a WGBL noch de richtlijn rept over de aard van die wettelijke grondslag. Er lijkt bovendien sprake te zijn van enige begripsverwarring bij Dankbaar en Heemskerk. In het algemeen kunnen de termen *algemeen verbindend* en *wet in materiele zin* als elkaars synoniemen worden opgevat. Maar volgens Van der Pot is *algemeen verbindend* een begrip om alle handelingen van wetgevende aard te duiden.<sup>50</sup> Een wet is per definitie algemeen verbindend. Ook een wet in enkel formele zin. In deze optiek kan een Rijksbegrotingswet als wettelijke grondslag voor beleid dienen in de zin van onderdeel a WGBL. Ten aanzien van beleidsregels zonder directe wettelijke grondslag geldt dat art 4:81 Awb een algemene wettelijke grondslag inhoudt voor beleidsregels van bestuursorganen. Dit artikel kan dienen als vangnet.

Dit neemt niet weg dat niet iedere formele, niet-materiële wet als basis kan worden genomen voor beleid in de zin van art. 7 lid 1 onderdeel a WGBL. Het is niet de aard van de wettelijke grondslag die doorslaggevend is. In Palacios heeft het Hof kenbaar gemaakt dat het weliswaar niet noodzakelijk is dat een wet of maatregel de beleidsdoelstelling expliciet vermeldt. Uit artikel 6 lid 1 van de richtlijn is niet af te leiden dat een gebrek aan precisie met betrekking tot het nagestreefde doel, uitsluit dat de regeling gerechtvaardigd kan zijn. Wel is in dat geval van belang dat het doel kan worden bepaald aan de hand van andere elementen ontleend aan de context van de betrokken maatregel, zodat de legitimiteit ervan en het

<sup>47</sup> Van der Pot, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, bewerkt door D.J. Elzinga en R. de Lange, 15<sup>e</sup> druk, Deventer: Kluwer, 2006, p.677.

<sup>48</sup> Van der Pot, Handboek, p. 678 en 681.

<sup>49</sup> P. de Haan, Th. G. Drupsteen & R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, Deventer: Kluwer, 2001, p. 333 en 337; Art. 89 Gw, amvb bij KB, en 8:2 Awb: deze KB's zijn avv.

<sup>50</sup> Van der Pot, Handboek, p. 677.

passende en noodzakelijke karakter van de gebruikte middelen door de rechter kunnen worden getoetst.<sup>51</sup>

In de toelichting van de eerdergenoemde Rijksbegrotingswet wordt expliciet gesproken over maatregelen in het kader van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid en verwezen naar het Plan van Aanpak jeugdwerkloosheid<sup>52</sup> en Taskforce Jeugdwerkloosheid. Deze laatste heeft als taak samen met CWI en SZW een beleid te voeren welke mede gericht is op het voorkomen van langdurige werkloosheid onder jongeren. Het lijkt dat hiermee is voldaan aan het vereiste van het HvJ EG in *Palacios* en dat de legitimiteit van het doel en de gebruikte middelen inhoudelijk kunnen worden getoetst. Het bezwaar van Dankbaar en Heemskerk op dit punt houdt derhalve niet in zijn geheel stand. Een enkel formele wet kan als wettelijke grondslag dienen voor beleid in de zin van art. 7 lid 1 onderdeel a WGBL, *mits* het doel van de litigieuze maatregel kan worden bepaald aan de hand van andere elementen ontleend aan de context van deze maatregel. Een rechter of het CGB zal steeds gemotiveerd moeten kunnen toetsen of er een wettelijke grondslag is voor de litigieuze maatregel en of het doel van deze maatregel is te achterhalen op de wijze die het HvJ EG voorschrijft.

#### *Toetsing van gedelegeerd beleid*

Het is de opvatting van de regering dat een maatregel die door haarzelf is uitgezonderd van het verbod op leeftijdsdiscriminatie niet verder aan toetsing kan worden onderworpen. Het is echter zo dat een maatregel altijd ter toetsing aan een rechter kan worden voorgelegd.

Deze mag een wet niet toetsen aan de Grondwet, maar wel aan direct verbindende bepalingen van Europees recht. In *Mangold* is deze mogelijkheid met betrekking tot onderscheid op grond van leeftijd nadrukkelijk erkend. Ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur kunnen zowel aan de Grondwet als aan de wet worden getoetst. Voor beleidsregels geldt dat deze door een administratieve rechter kunnen worden getoetst aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

#### *Afgeleid beroep*

In een aantal oordelen van de CGB heeft een individuele werkgever met succes een beroep gedaan op de uitzondering van onderdeel a. De overheid heeft een zekere mate van vrijheid om naar eigen inzichten en behoeften beleid te voeren dat zonodig uitsluiting van bepaalde leeftijdsgroepen tegengaat. In dat kader kan het een beroep doen op de uitzondering van onderdeel a. Het is echter de vraag of individuele werkgevers een soort afgeleid beroep kunnen doen op de uitzondering van onderdeel a. Dezelfde vraag geldt voor de sociale partners.

De Richtlijn zegt hier niets over, maar in de zaak *Palacios*, waarin het HvJ EG onder andere uitleg geeft over art. 6, doet een individuele werkgever een beroep op nationaal beleid dat volgens het HVJ EG valt onder de uitzonderingsmogelijkheid gegeven in art. 6 lid 1 Rl. Ook de CGB heeft in verschillende oordelen een beroep door een individuele werkgever op CWI-beleid toegestaan.

De regering is zelf van mening dat een afgeleid beroep door werkgevers mogelijk is. Als de overheid bij de uitvoering van haar beleid de ‘hulp’ inschakelt van derden - individuele werkgevers (denk aan CWI en individuele opdrachtgevers) en sociale partners die wetgevingsbeleid door laten klinken in hun collectieve afspraken – dan moeten ook deze derden zich op de uitzondering kunnen beroepen.

<sup>51</sup> HvJ EG 16 oktober 2007, C-411/05, *Félix Palacios de la Villa v. Cortefiel Servicios*, JAR 2007/288; NJ 2008, 38, r.o. 54-57.

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2002-2003, 23 972, nr. 60 en 64.

Aangezien de richtlijn de lidstaten ruimte biedt beleid uit te zonderen en dit doet vanwege de mogelijkheid tot flexibiliteit, ligt het voor de hand dat alle direct bij de uitvoering van dat beleid betrokkenen een beroep op die uitzonderingsbepaling kunnen doen. Zou dit niet mogelijk zijn dan zou de bepaling niet doeltreffend zijn, dat wil zeggen niet stroken met de bedoeling van de richtlijnbeepaling. Deze zou geen effect hebben en dus niet de participatie vergroten voor personen van bepaalde doelgroepen.

Een enkele verwijzing naar algemeen overheidsbeleid door een derde is echter niet voldoende. Vereist is steeds dat het beleid waarop zij een beroep doet een wettelijke grondslag heeft. Is het litigieuze verschil in behandeling op grond van leeftijd terug te voeren op een wettelijke grondslag, en kan een overheidsorgaan een beroep op onderdeel a doen dan geldt dit ook voor derden in de uitvoering van dat beleid. Dit ligt in de lijn van de richtlijn, die expliciet bepaalt dat beleid mag worden uitgezonderd mits de daarin vervatte ongelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. Ontbreekt deze staats- en bestuursrechtelijke lijn naar een wettelijke grondslag, dan is geen afgeleid beroep mogelijk en zal de toetsing aan de hand van onderdeel c moeten plaatsvinden. De aanwezigheid van een wettelijke grondslag moet door een rechter of CGB gemotiveerd onderzocht worden en blijken uit het vonnis of oordeel. In de zaken van het CWI (zie 2.2.2) is duidelijk dat de betrokken werkgevers medewerking verlenen aan het CWI door een door het CWI geselecteerde vacature aan te bieden aan een bepaalde doel- en leeftijdgroep. Indien zij geen beroep op onderdeel a zouden mogen doen, zouden zij niet kunnen meewerken aan de uitvoering van dit beleid omdat zij zo in strijd met de WGBL zouden handelen. Kan een overheidsorgaan een beroep doen op onderdeel a, dan kan een individuele werkgever dit ook (toets onderdeel a). Duidelijker geldt dit nog voor het toepassen van wetten door sociale partners (Wml en Besluit ml). Zouden zij zich daar niet aan houden dan handelen zij in strijd met de wet.

### *Conclusies*

De formulering ‘beleid vastgesteld bij of krachtens wet’ is in de context van onze nationale wetgeving een gebruikelijke terminologie die duidt op mogelijkheden van delegatie en subdelegatie. Er moet een wettelijke grondslag voor dit beleid bestaan. Regels die direct voortvloeien uit een wettelijke grondslag, welke ook een wet in enkel formele zin kan zijn, vallen dus onder art. 7 onderdeel a WGBL. Ook pseudowetgeving heeft een wettelijke basis in de zin van ‘bij of krachtens wet’ en valt dus ook binnen de uitzonderingsbepaling van art. 7 lid 1 sub a WGBL.

Bovendien hoeft een regeling niet expliciet een beleidsdoelstelling te bevatten, mits de doelstelling uit andere elementen ontleend aan de context van de betrokken maatregel kan worden bepaald, zodat de legitimiteit ervan en het passende en noodzakelijke karakter van de gebruikte middelen door de rechter kunnen worden getoetst.

Het feit dat een regeling onder beleid bij of krachtens wet in de zin van art. 7 lid 1 onderdeel a WGBL valt wil echter niet zeggen dat zij niet meer inhoudelijk kan worden getoetst door een onafhankelijke rechter. De CGB kan eenzijdig overheidshandelen niet toetsen, maar de rechter kan een wettelijke bepaling toetsen aan de Richtlijn. Bovendien kunnen ministeriële regelingen en ambv's door de rechter aan zowel Grondwet als wet worden getoetst. Voor pseudowetgeving of beleidsregels geldt dat deze door de administratieve rechter kunnen worden getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit is een gevolg van de analyse aan de hand van de uitspraken van het Hof in Mangold en Palacios en van de Nederlandse juridische traditie. De rechter kan wel toetsen, maar heeft de beschikking over meerdere middelen en kan deze naast de objectieve rechtvaardigingstoets inzetten. Wel zal de rechter steeds de bepalingen van de WGBL richtlijnconform moeten interpreteren.

Kan een overheid(s-) of bestuursorgaan met succes een beroep doen op de uitzondering van onderdeel a dan zal deze ook gelden voor derden die direct betrokken zijn (geweest) bij de uitvoering van dat beleid of die maatregel.

#### 2.3.4 CONSEQUENTIES VAN DE BEZWAREN VOOR ART. 7 1A WGBL

Uit bovenstaande juridisch-systematische analyse van de verschillende bezwaren tegen art. 7 lid 1 onderdeel a WGBL kan worden geconcludeerd dat op basis van de Kaderrichtlijn lidstaten beleid kunnen uitzonderen van het verbod op leeftijdsonderscheid mits dit objectief gerechtvaardigd is.

Om in lijn te komen met de interpretatie die het HvJ EG geeft aan art. 6 van de richtlijn is het noodzakelijk artikel 7 lid 1 onderdeel a WGBL op het volgende punt van een aanvulling te voorzien:

Art. 7 lid 1 onderdeel a WGBL:

"1. Het verbod van onderscheid geldt niet indien het onderscheid:

a) gebaseerd is op werkgelegenheids- of arbeidsmarktbeleid ter bevordering van arbeidsparticipatie van bepaalde leeftijdscategorieën, voor zover dit beleid vastgesteld bij of krachtens wet *en het onderscheid in dit beleid door de beleidsvaststeller objectief gerechtvaardigd is bevonden?*"

## 2.4 CONCLUSIES

De hoofdvraag van dit juridisch-systematische onderdeel van de evaluatie van de WGBL was:

*Is de wijze waarop de uitzondering voor arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid in art. 7, lid 1 sub a WGBL is geformuleerd, adequaat in het licht van de kritiek die in de afgelopen periode daarop is uitgeoefend?*

In antwoord op deze vraag kan worden geconcludeerd dat de huidige redactie in het licht van Europeesrechtelijke ontwikkelingen niet kan worden gehandhaafd. Er zal een redactionele aanvulling nodig zijn om de vereiste objectieve rechtvaardigingstoets te incorporeren. Een aanbeveling hiertoe is te vinden in paragraaf 2.3.4.

In beide deelvragen, de rechtvaardigingstoets en de reikwijdte van artikel 7 lid 1 sub a WGBL lijkt het steeds te gaan om de frictie tussen de verschillende doelstellingen van zowel de richtlijn als de WGBL. Zij beogen tegelijkertijd zowel het individu te beschermen tegen discriminatie op grond van leeftijd als de participatie van bepaalde leeftijdsgroepen te bevorderen middels beleid hetgeen kan worden uitgezonderd van dat verbod op discriminatie op grond van leeftijd. In de systematiek van de gelijke behandelingwetgeving kunnen deze doelstellingen als tegenstrijdig worden ervaren. Toch heeft de Europese wetgever de individuele lidstaten de mogelijkheid geboden om bepaald beleid uit zonderen met de aanbeveling deze mogelijkheid niet te ruimhartig te benutten. De Nederlandse wetgever kan hier dan ook binnen de grenzen van de richtlijn gebruik van maken. Die begrenzing bestaat

er in elk geval uit dat zij iedere maatregel die zij wil uitzonderen van het verbod op leeftijds-onderscheid van een correcte wettelijke grondslag moet voorzien en aan een rechtvaardigingstoets zal moeten onderwerpen. Alhoewel er na de uitspraken van het Hof over de intensiteit van deze toets nog geen harde lijn is te ontwaren is het van belang de Europese rechtsontwikkeling in de gaten te houden en deze in de toepassing en handhaving van art. 7 lid 1 sub a WGBL door te laten klinken.





# 3 Opvattingen over het gebruik van leeftijdscriteria en WGBL

In de hoofdstukken drie tot en met vijf wordt verslag gedaan van de resultaten van het sociaal-wetenschappelijke onderdeel van het project. Deze hoofdstukken zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de resultaten van de enquêtes onder werkgevers en de beroepsbevolking, maar waar dat relevant is, worden ook elders gepubliceerde data in het rapport betrokken. In dit hoofdstuk gaat het vooral om de opvattingen over het gebruik van leeftijdscriteria.

## 3.1 INLEIDING: LEEFTIJDSDISCRIMINATIE EN OPVATTINGEN OVER OUDERE WERKNEMERS

In de regulering van ‘arbeid en leeftijd’ zijn twee lijnen te onderkennen die vaak samenlopen, maar niet noodzakelijkerwijs in alle gevallen. Enerzijds is er regulering op grond van het *formele* argument dat onderscheid maken op het enkele kenmerk van de leeftijd van personen onjuist is, behalve in uitzonderlijke gevallen waarin daar een objectieve rechtvaardiging voor kan worden gegeven. Anderzijds is er regulering op grond van het *inhoudelijke* argument dat vooral oudere werknemers te weinig kansen krijgen hun participatie op de arbeidsmarkt voort te zetten tot hun pensioenleeftijd en dat het beleid erop gericht moet zijn de arbeidsdeelname van ouderen zo veel mogelijk te bevorderen. Het discriminatieverbod fungeert daarbij mede als één van de middelen om de doeleinden van dat beleid te realiseren. Het verbod geeft immers tegenwicht tegen de werkzaamheid van opvattingen als zouden oudere werknemers minder presteren, vaker uitvallen en duurder zijn dan jongere werknemers.

In welk opzicht en in welke mate zijn de opvattingen over het gebruik van leeftijdscriteria bij de arbeid de laatste vijf jaar veranderd? In hoeverre heeft het maatschappelijk debat ertoe bijgedragen dat werkgevers nu anders omgaan met leeftijdscriteria? De antwoorden die werkgevers nu op een aantal vragen daarover geven, kunnen we vergelijken met de resultaten van vergelijkbaar onderzoek uit 2004 (zie paragraaf 3.2). Dat geldt helaas niet voor de resultaten van de enquête onder de beroepsbevolking, waarvoor geen ‘nulmeting’ voorhanden is. (zie paragraaf 3.3)

## 3.2 OPVATTINGEN VAN WERKGEVERS

Over de opvattingen van werkgevers over het gebruik van leeftijdscriteria zijn resultaten van eerder onderzoek beschikbaar. Zo heeft Ecorys in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de jaren 2005, 2006 en 2007 onderzoek gedaan onder werkgevers met betrekking tot de arbeidsparticipatie van ouderen. Uit dit onderzoek bleek onder meer dat de belangrijkste aanleiding voor werkgevers om (meer) aandacht te besteden aan oudere werknemers lag in het kabinetsbeleid gericht op beperking van de mogelijkheden tot vervroegd pensioen. Ook de rol van de WGBL werd daarbij aan de orde gesteld; deze

speelde in vergelijking met de andere redenen die werden genoemd de geringste rol. Bovendien is de invloed die door werkgevers aan de WGBL werd toegeschreven gedurende de drie in dat onderzoek gehateerde peiljaren wat afgenomen, terwijl de andere genoemde aanleidingen om aandacht te besteden aan oudere werknemers juist wat in belang zijn toegenomen (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1: *Aanleiding voor werkgevers om aandacht te besteden aan oudere werknemers (vijfpuntsschaal, 1=geen invloed; 5=veel invloed)*

Aanleiding	2005	2007
Kabinetsbeleid inzake afschaffing van mogelijkheden tot vervroegd pensioen	-	3,6
Groeiende aandacht vanuit werkgevers- of brancheorganisatie	2,9	3,2
Toenemend aantal ouderen op arbeidsmarkt	3,0	3,3
Steeds meer publiciteit rond het onderwerp	2,7	3,3
Teruglopend aantal jongeren op arbeidsmarkt	3,3	3,5
Krapte op regionale arbeidsmarkt	3,1	3,5
Stimuleringsregeling leeftijdsbewust beleid	2,9	3,1
Wet leeftijdsdiscriminatie bij arbeid	2,7	2,5

Bron: 'Werkt grijs door?', januari 2008. ECORYS.

Werkgevers blijken wel dat van mening te zijn dat oudere werknemers loyaler en sociaal vaardiger zijn, maar zij vinden oudere werknemers vooral duurder en minder produktief dan jongeren. Interessant is dat uit het onderzoek van Ecorys ook blijkt dat de leeftijd waarbij werkgevers van een 'oudere' werknemer spreken in de periode 2005-2007 is gestegen. Weliswaar is ruim een derde het eens met een leeftijdsgrens van 45 jaar, maar degenen die de grens hoger leggen, komen in 2007 gemiddeld op de leeftijd van 54 jaar en 8 maanden, dat is ruim drie jaar meer dan in 2005.

Uit het onderzoek waarover wij hier rapporteren blijkt dat het maatschappelijk debat volgens werkgevers niet van grote invloed is op de toepassing van leeftijdsriteria in bedrijven. Daar waar bedrijven ten opzichte van vroeger anders omgaan met leeftijdsriteria (minder dan wel meer leeftijdsriteria zijn gaan hanteren), of daar waar naar eigen zeggen helemaal geen leeftijdsonderscheid meer wordt gemaakt, wordt deze verandering bijna nooit toegeschreven aan de maatschappelijke discussies in de media over het gebruik van leeftijdsriteria in de media. Dit is het geval in alle sectoren en zowel in kleinere als in grotere bedrijven.

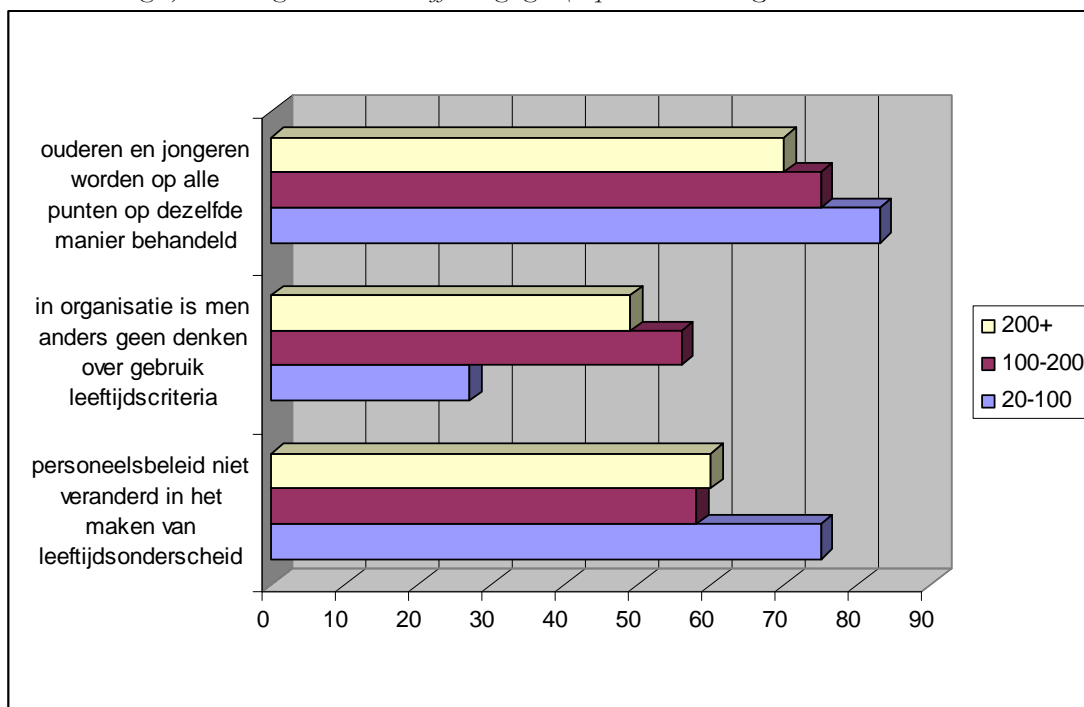
Dit wil echter niet zeggen dat het maatschappelijk debat geen enkele rol speelt in de besluitvorming binnen bedrijven. De resultaten van de enquête laten namelijk ook zien dat de maatschappelijke discussies in de media enige invloed hebben als er vanwege een *andere* (hoofd)reden in meerdere of mindere mate leeftijdsriteria worden toegepast. In bijna één op de tien bedrijven waar men anders met leeftijdsriteria in het beleid omgaat, schatten de respondenten in dat de maatschappelijke discussies 'veel' invloed hebben gehad. Circa drie van de tien van deze bedrijven zien 'een beetje' invloed (zie ook tabel 5.2 in hoofdstuk 5). De grotere bedrijven zien meer invloed van de maatschappelijke discussies dan de kleinere bedrijven: in de vestigingen met 200 of meer werknemers ligt het percentage van werkgevers dat invloed toeschrijft aan de maatschappelijke discussie 20 procentpunten hoger dan in de bedrijven met minder dan honderd werknemers (in de drie grootteklassen zijn de percentages: 32, 41 en 52). Maar voor het overige wordt een veel grotere invloed toegekend aan de

arbeidsmarkt en, waar leeftijdscriteria nu méér worden toegepast, ook aan het overheidsbeleid ten aanzien van oudere werknemers. Daar staat tegenover dat de respondenten ‘veranderende beeldvorming’ over ouderen vaak spontaan als reden aangevoeren ter verklaring van toegenomen kansen. Aangenomen mag worden dat de maatschappelijke discussie in die ‘veranderende beeldvorming’ een rol van betekenis speelt.

Twee op de drie werkgevers in Nederland geven aan dat het personeelbeleid wat betreft het maken van leeftijdsonderscheid in de laatste vijf jaar eigenlijk niet is veranderd. In grotere bedrijven is het personeelsbeleid op dit punt wat meer veranderd dan in kleinere bedrijven (zie figuur 3.1). Een derde deel van de bedrijven in Nederland zegt anders te zijn gaan denken over het gebruik van leeftijdscriteria in het personeelsbeleid. En ook wat betreft het *denken* zien we dat grotere bedrijven wat meer verandering laten zien dan kleinere bedrijven (zie figuur 3.1).

Met de stelling over formeel-gelijke behandeling, namelijk dat ‘oudere en jonge werknemers in hun organisatie op alle punten op dezelfde manier worden behandeld’, blijken bijna acht op de tien werkgevers in Nederland het eens te zijn. Voor de repondenten in grotere bedrijven geldt dat in wat mindere mate, vermoedelijk omdat daar meer sprake is van leeftijdsfasebewust personeelsbeleid.

Figuur 3.1: *Aandeel van de werkgevers dat het eens is met de genoemde stellingen over hun beleid(sopattingen), naar de grootte van bedrijfsvestigingen (in personeelsomvang)*



Ten aanzien van bovenstaande items zijn weinig significante verschillen gevonden tussen sectoren. Alleen is het aandeel organisaties in het openbaar bestuur dat anders is gaan denken over het gebruik van leeftijdscriteria hoger dan gemiddeld (namelijk 65%).

### 3.3 OPVATTINGEN ONDER DE BEROEPSBEVOLKING

Hetzelfde onderzoek van Ecorys ('Werkt grijs door?'), waarnaar we in het begin van paragraaf 3.2 verwezen, heeft naast werkgevers ook respondenten in de potentiële beroepsbevolking ondervraagd. Een belangrijke conclusie van dit onderzoek is dat de beeldvorming over oudere werknemers in de periode 2005-2007 nagenoeg gelijk is gebleven. Dit geldt voor de visie van werkgevers, maar ook voor de visie van werkenden. Beide groepen respondenten kennen ouderen bepaalde positieve en negatieve eigenschappen toe in vergelijking met jongere collega's. Wel hebben werknemers over het geheel genomen een wat positiever beeld van ouderen dan werkgevers.

In het onderhavige onderzoek is aan de respondenten uit de beroepsbevolking een zestal stellingen voorgelegd die alle te maken hadden met leeftijd en werk, waarbij hun werd gevraagd aan te geven of ze het (helemaal) eens of oneens waren met de stelling. Vier van de zes stellingen (a, b, d en e) refereren direct aan leeftijdsverschillen, twee alleen indirect (c en f). Het ging om de volgende stellingen:

- (a) Voor hoe je op het werk wordt behandeld, zou het eigenlijk niet uit moeten maken hoe oud je bent
- (b) Als je nog jong bent, mag een werkgever niet hetzelfde van je verwachten als van een oudere werknemer
- (c) Oudere werknemers moeten de kans krijgen tot hun pensioen aan het werk te blijven.
- (d) De werkweek van oudere werknemers moet minder lang zijn dan die van jongere werknemers
- (e) Dat weinig mensen ouder dan 55 jaar nog werken, komt vooral door vooroordelen over oudere werknemers
- (f) Werknemers die wat van hun krachten verliezen en voor wie de werklast te zwaar wordt, zouden de gelegenheid moeten krijgen minder (zwaar) werk te doen dan hun krachtiger collega's.

De twee stellingen die slechts indirect naar leeftijdsverschillen verwijzen, krijgen de breedste steun, het meest de stelling dat oudere werknemers de kans moeten krijgen tot hun pensioen aan het werk te blijven: 91 procent van de respondenten is het hier (helemaal) mee eens, terwijl 88 procent de laatste stelling ondersteunt. Veel meer verdeeld is het oordeel over de stellingen (b), (d) en (e), waarin ruim 40 procent de stelling onderschrijft maar ongeveer een kwart het (helemaal) oneens is.

Stelling (a) over formeel-gelijke behandeling wordt sterker onderschreven naarmate respondenten ouder zijn; de jongeren onderscheiden zich doordat ze in veel sterkere mate neutraal antwoorden eerder dan dat ze het met de stelling oneens zijn. Van alle respondenten van 55 jaar en ouder onderschrijft 87 procent deze stelling; de werkzoekende 55+ers zijn zelfs nog wat meer uitgesproken in hun oordeel (92 %).

Stelling (b) dat werkgevers van een jongere niet hetzelfde mogen verwachten als van een oudere werknemer, wordt door de oudere respondenten sterker onderschreven dan door de jongeren zelf. Vooral de leeftijdscategorie 25-34 jaar onderscheidt zich hier door minder steun (30 tegen gemiddeld 43 procent) voor de stelling.

De beoordeling van stelling (d) over de kortere werkweek voor ouderen vertoont een significant verband met leeftijd: hoe hoger de leeftijd, des te meer steunt men deze stelling. In de

jongste leeftijdscategorie is slechts een kwart het hiermee eens, in de categorie 55+ niet minder dan 56 procent van de respondenten. Een zelfde soort verdeling, maar iets minder scherp, zien we bij de stelling over vooroordelen ten aanzien van oudere werknemers: 'oneens' zegt 38 procent van de 25-34-jarigen (tegen 14 % van de 55+ers); van de 45-54-jarigen is de helft, van de 55+ers tweederde het eens met de stelling dat het vooral vooroordelen zijn die leiden tot een geringere arbeidsparticipatie van ouderen. Nemen we de werkzoekende 55+ers apart, dan is de steun voor deze stelling zelfs 81 procent.<sup>53</sup>

Tabel 3.2 geeft een overzicht van de samenhang tussen de oordelen over deze stellingen, waarbij in de tabel het percentage van de respondenten wordt aangegeven dat het met beide stellingen eens is:

Tabel 3.2: *Percentage respondenten beroepsbevolking (N=880) dat 'belemaal mee eens' of 'mee eens' antwoordt op beide van telkens twee van de zes bovenstaande stellingen:*

	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
(a) leeftijd zou niet moeten uitmaken	=					
(b) van jongere niet zelfde verwachten	31	=				
(c) kans geven tot pensioen te werken	72	40	=			
(d) ouderen minder lange werkweek	31	20	37	=		
(e) vooroordelen over ouderen	35	21	41	19	=	
(f) kracht verliezen, minder zwaar werk	70	40	84	37	40	=
(helemaal) eens op afzonderlijke stelling	78	43	91	40	43	88

Uit de tabel kunnen we onder meer opmaken dat respondenten die vinden dat werknemers die aan krachten inboeten, moeten worden ontzien, maar voor de helft ook van oordeel zijn dat een werkgever van een jongere niet hetzelfde mag verwachten als van een oudere werknemer. Dat laatste oordeel gaat maar gedeeltelijk samen met dat van de wenselijkheid van een kortere werkweek voor oudere werknemers.

#### *Veranderingen in opvattingen*

Van de respondenten uit de beroepsbevolking weet een kwart niet te zeggen of de laatste vijf jaar de opvattingen over het gebruik van leeftijdsgrenzen in het werk zijn veranderd. De respondenten die wel een inhoudelijk antwoord geven, zijn opmerkelijk gelijk verdeeld over de opties waaruit ze kunnen kiezen. Aan de ene kant vindt een kwart van hen dat de opvattingen zijn veranderd in de zin dat in *meer* gevallen leeftijdscriteria mogen worden toegepast, aan de andere kant vindt ook een kwart dat de opvattingen zijn veranderd in de zin dat het gebruik van leeftijdscriteria zou moeten worden *beperkt*. Daartussen zit een categorie die de resterende helft van de respondenten omvat en die vindt dat de opvattingen over het gebruik van leeftijdsgrenzen niet of nauwelijks zijn veranderd.

Bij de beantwoording van deze vraag maakt de leeftijd, het opleidingsniveau of de positie van de respondent ten opzichte van het arbeidsproces weinig verschil.

<sup>53</sup> Voor alle hier genoemde verbanden tussen oordelen over de zes stellingen en leeftijd geldt dat zij significant zijn op het niveau  $p < .01$ .



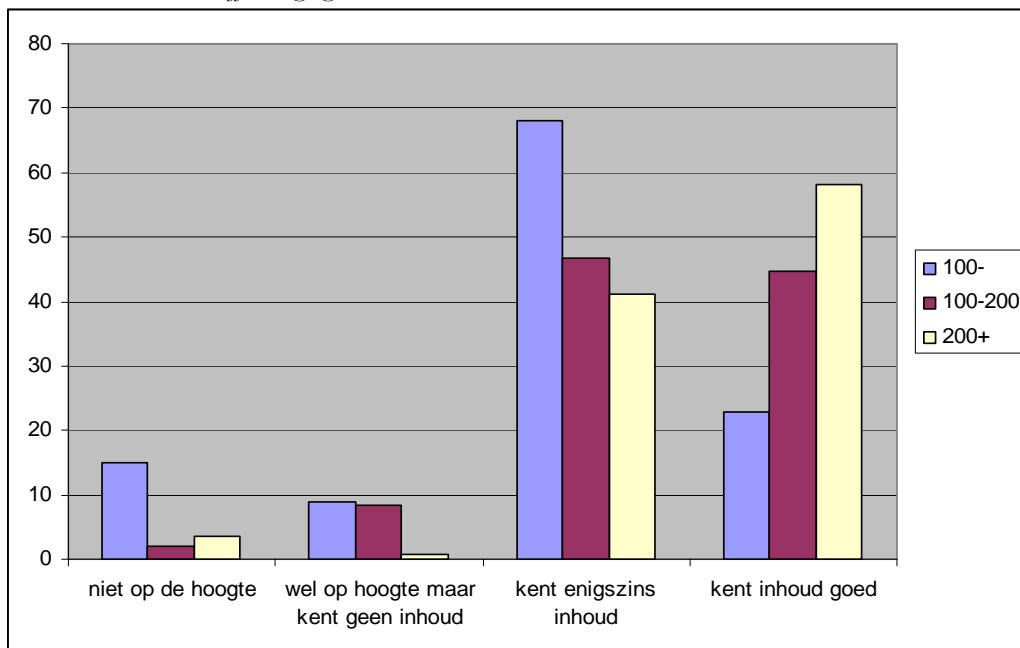
# 4 De bekendheid met en het draagvlak van de WGBL

In hoeverre zijn werkgevers en leden van de beroepsbevolking bekend met de inhoud van de WGBL? In hoeverre vindt de inhoud van de wet bij hen ondersteuning? In paragraaf 4.1 staan de resultaten van het onderzoek onder werkgevers centraal, in paragraaf 4.2 die van het onderzoek onder de beroepsbevolking.

## 4.1 BEKENDHEID EN DRAAGVLAK VAN DE WET BIJ WERKGEVERS

De overgrote meerderheid van de werkgevers blijkt op de hoogte te zijn van het bestaan van de WGBL. Waar medio 2004 nog 36% onbekend was met de wet die toentertijd op het punt stond om inwerking te treden, is vier jaar later nog maar 10% van de bedrijven dat (vergel. Hermanussen & Serail, 2005, p. 91). In tegenstelling tot het onderzoek uit 2004 lopen de werkgevers in de overheidssectoren op dit punt nu niet meer achter op de marktsector. Er zijn nu helemaal geen significante sectorale verschillen gevonden op de vraag of men op de hoogte is van de WGBL. Wel zijn kleinere bedrijven minder op de hoogte dan grotere. Van de bedrijfsvestigingen waarin niet meer dan 100 werknemers werken is 15 procent niet op de hoogte van het bestaan van de wet, terwijl slechts één procent van de bedrijven met 100

Figuur 4.1: *Bekendheid met het bestaan en de inhoud van de WGBL, in percentages per groottecategorie van bedrijfsvestigingen.*



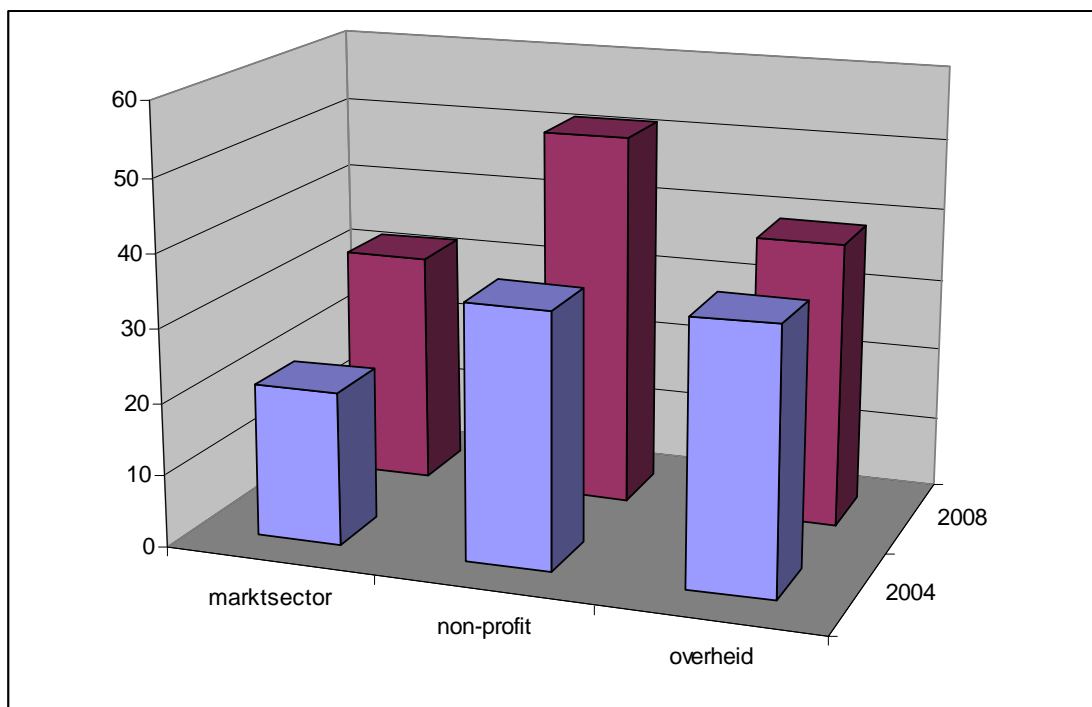


tot 200 werknemers en vier procent van bedrijfsvestigingen met 200 of meer werknemers nog nooit van de WGBL heeft gehoord (zie ook figuur 4.1).

Naast de vraag of de respondent op de hoogte is van het bestaan van de WGBL, is ook de vraag gesteld of de respondent of anderen in de organisatie bekend zijn met de *inhoud* van de wet. Omdat we de antwoorden op deze vraag kunnen vergelijken met die uit het onderzoek in 2004, kan de conclusie worden getrokken dat de kennis over de inhoud van de wet inderdaad is toegenomen in de afgelopen jaren. In 2004 zei 24 procent van de werkgevers die van de wet had gehoord, goed bekend te zijn met de inhoud van de wet, nu is dat 36 procent. Vooral in de marktsector en in de non-profit sector (welzijns-, zorg- en onderwijsinstellingen) zeggen meer respondenten op de hoogte te zijn van de inhoud van de WGBL (zie figuur 4.2). In de sector 'zorg, welzijn en onderwijs' zegt zelfs ruim de helft van de repondenten 'goed bekend' te zijn met de wet, waarmee deze sector qua kennisniveau uitstijgt boven de andere sectoren.

Over de totale bedrijfspopulatie bezien, geeft de meerderheid aan 'enigszins' inhoudelijk op de hoogte te zijn (57%). Zeven procent van de werkgevers in Nederland die wel over de wet hebben gehoord, zegt de inhoud daarvan niet te kennen. De grotere bedrijven verklaren be-  
duidend meer bekend te zijn met de inhoud van de WGBL dan de kleinere (zie figuur 4.2).

*Figuur 4.2: Percentages van de bedrijven die goed op de hoogte zeggen te zijn van de inhoud van de WGBL, 2004 en 2008, per sector.*



De helft van de werkgevers heeft zich via vaktijdschriften laten informeren over de WGBL. Een derde doet dit (tevens) via de branche- of werkgeversorganisatie. Op de 'derde plaats' staan de publicaties van het ministerie van Sociale Zaken (in 22% van de gevallen). In mindere mate zijn ook een andere afdeling van het bedrijf, internet, publieke media of cursussen of seminars relevante informatiebronnen (7-12%). Er zijn wat betreft de bronnen van informatievoorziening geen verschillen gevonden tussen bedrijven van verschillende omvang, dit in tegenstelling tot het onderzoek in 2004 (vergel. Hermanussen & Serail, 2005,

p. 95). Wel is er enige variatie tussen de sectoren. Zo laten de respondenten in het openbaar bestuur zich minder informeren door een vaktijdschrift en doen ze relatief vaker een beroep op een andere afdeling binnen de organisatie om zich te laten informeren.

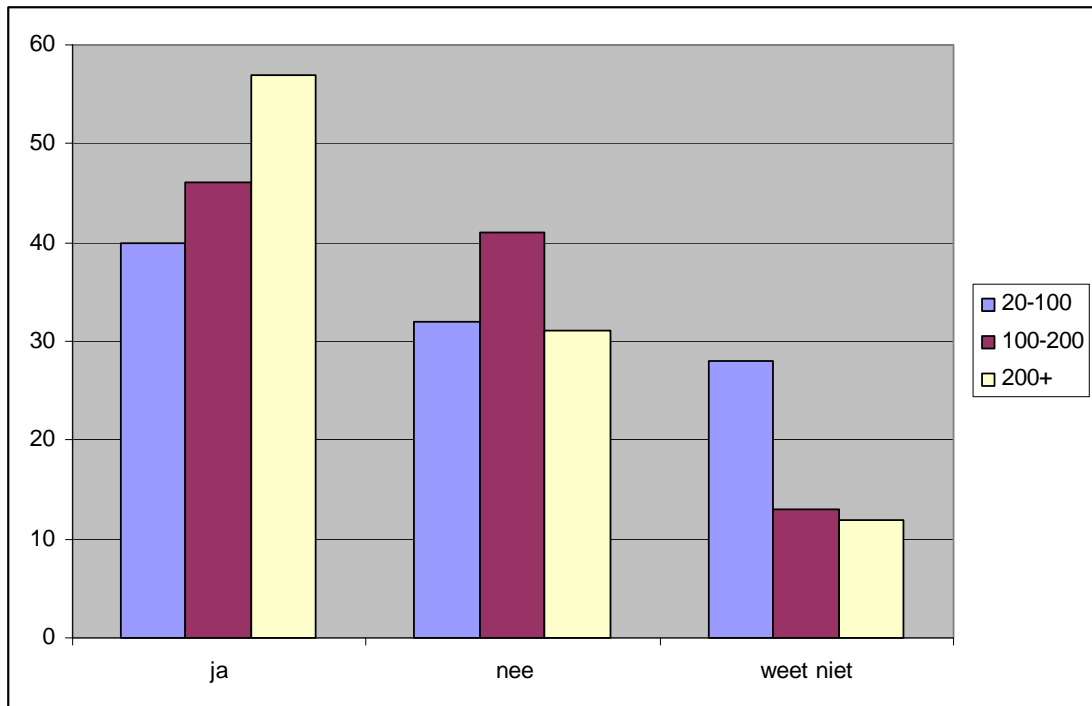
Voor zeven op de tien werkgevers was het, nadat zij kennis hadden genomen van deze informatie, duidelijk wat de consequenties van deze wet zouden zijn voor het bedrijf. Voor een kwart van de bedrijven was het 'een beetje' duidelijk. Slechts vier procent vond het niet duidelijk. Er zijn op dit punt geen significante verschillen tussen de sectoren, noch tussen bedrijven van verschillende bedrijfsgrootte gevonden. Wel blijkt dat het voor respondenten die vaktijdschriften als informatiebron hebben gebruikt, relatief meer duidelijk is geworden wat de gevolgen zijn van de wet voor de organisatie.

Om de daadwerkelijke kennis van de wet in de bedrijven te peilen is de respondenten daarna gevraagd of er volgens hen uitzonderingen zijn op het algemene verbod op leeftijdsonderscheid bij vacatures of in het werk. Dit is immers een belangrijk basisprincipe van de WGBL: leeftijdsonderscheid is wel toegestaan als er sprake is van een objectieve rechtvaardiging. Toch antwoordt nog een derde van de werkgevers dat er geen uitzonderingen zijn op het algemene verbod. Minder dan de helft van het de totale bedrijfspopulatie geeft het 'juiste' antwoord (46%). In de sector van het openbaar bestuur en in grotere bedrijven is men beter op de hoogte van de uitzonderingsregel in de WGBL (63% respectievelijk 57%, zie ook figuur 4.2).

Deze peiling is ook gedaan in 2004 onder het toen kleinere deel van de bedrijven die zeiden dat ze de wet goed of enigszins kenden. Opmerkelijk is dat in 2004 een duidelijk groter deel van de ondervraagden het goede antwoord gaf, namelijk 63% onder de groep werkgevers die zei de wet (enigszins) goed te kennen, terwijl dat percentage onder dezelfde groep nu 47 is. Dit resultaat zet de eerder gegeven conclusie over de toegenomen bekendheid van de WGBL in een ander licht. De werkgevers zijn in vergelijking tot 2004 over het algemeen misschien wel beter op de hoogte van het bestaan van de wet, maar de meerderheid is nu niet meer op de hoogte van het basisprincipe 'geen discriminatie, *tenzij*...'. Frappant is ook dat de bekendheid met de uitzonderingen van het discriminatieverbod niet samenhangt met de mate waarin de respondenten zeggen dat ze de wet kennen. Het lijkt er op dat de informatievoorziening over de wet op dit punt dus tekortschiet. Wellicht heeft de verhoogde (media)aandacht voor de stricte toepassing van de wet als neveneffect dat de uitzonderingsmogelijkheden wat betreft het discriminatieverbod op de achtergrond zijn geraakt.

Om de kennis verder te peilen zijn aan de respondenten in de bedrijven drie situatieschetsen voorgelegd en is hun gevraagd of het daarin voorkomende leeftijdsonderscheid bij de werving van personeel wettelijk is toegestaan. Daartoe zijn drie situaties gekozen waarvan in de rechtspraak is uitgemaakt dat deze in beginsel 'ongerechtvaardigde ongelijke behandeling' opleveren. Als gevraagd wordt of de voorgelegde situaties wettelijk zijn toegestaan, heeft een overduidelijke meerderheid het in haar antwoord bij het rechte eind. Dit is het geval in alle sectoren en in zowel kleinere als grotere bedrijven. De meeste twijfel en foute antwoorden worden gemaakt ten aanzien van de situatie waarin een bedrijf in een advertentie werft voor een jonge medewerker en daarbij aanvoert dat het in dit geval nodig is te werven onder jongeren omdat het werk dat de nieuwe medewerker moet uitvoeren lichamelijk belastend is. Eén op de vijf respondenten denkt dat dit wél is toegestaan.

Figuur 4.3: Antwoorden op de vraag 'Zijn er volgens u uitzonderingen op de algemene regel op het verbod op leeftijdsonderscheid?', naar grootteklasse van de vestiging.



#### *Minder behoefte aan ondersteuning*

Aan de werkgevers is ook de vraag voorgelegd of zij voor de toepassing van deze wet behoefte zouden hebben aan ondersteuning. Ongeveer één op de zes zou ondersteuning bij toetsing van het eigen personeelsbeleid aan de eisen van de wet nuttig vinden. Deze behoefte is groter in de handels- en horecabedrijven (23% in vergelijking tot gemiddelde van 16%). Twee keer zo vaak geven de bedrijven in Nederland aan dat zij behoefte hebben aan goede voorbeelden waaruit blijkt wat wel en geen goede redenen kunnen zijn voor onderscheid naar leeftijd. Vooral de respondenten in het openbaar bestuur geeft aan daar behoefte aan te hebben (48% in vergelijking tot gemiddelde van 33%).

Eén op de vijf bedrijven heeft al ondersteuning ingeschakeld voor de toepassing van de wet. Wat betreft deze ingeschakelde hulp zijn geen significante verschillen gevonden tussen bedrijven in verschillende sectoren of in verschillende grootteklassen.

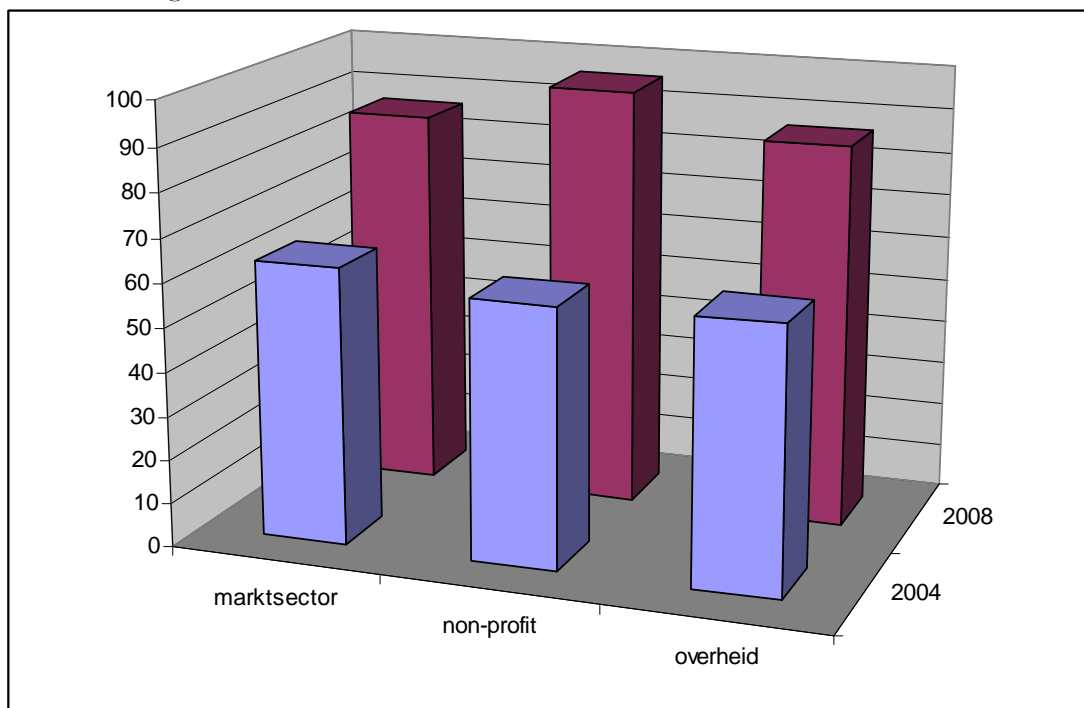
In 2004 bleek de behoefte aan informatie groter dan nu. Toen gaf nog 43 respectievelijk 67 procent van de bedrijven aan dat ze behoefte hebben aan toetsing van het eigen beleid en aan voorbeelden van goede redenen voor onderscheid (Hermanussen & Serail, 2005, p.101).

#### *Meer steun voor de wet onder werkgevers*

Vergelijken we dit onderzoek met die van 2004, dan zien we nu meer steun van de werkgevers voor de WGBL (zie figuur 4.4). Het aandeel werkgevers dat (overwegend) positief staat tegenover de wet is fors toegenomen: van 63 naar 89 procent (vergel. Hermanussen & Serail, 2005, p. 95). Daarbij kan bovendien worden aangetekend dat in 2008 ook veel meer werkgevers bekend zijn met de wet en daardoor een beter oordeel kunnen geven.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> In 2004 werd deze beoordelingsvraag niet gesteld aan de groep werkgevers die (nog) niet bekend was met de wet.

Figuur 4.4: Percentages van bedrijven dat (overwegend) positief staat tegenover de WGBL, 2008 vergeleken met 2004



In 2008 beoordeelt slechts één procent van de werkgevers de WGBL (overwegend) negatief, terwijl deze groep in 2004 beduidend groter was (17%). Er zijn geen significante verschillen gevonden tussen de organisaties van verschillende grootte. Wel zijn de respondenten in de sector ‘welzijn, zorg en onderwijs’ nog wat positiever (96%) en die in de industrie en bouw iets minder positief (85%) dan gemiddeld.

Tabel 4.1: De werkgevers over stellingen met betrekking tot de WGBL, in percentages:

	hele- maal eens	eens	on- eens	hele- maal oneens
De wet stimuleert organisaties om hun stereotype beeld over oudere werknemers te herzien	5 7	59 57	25 10	6 2
Door de invoering van deze wet hebben ouderen meer kansen op de arbeidsmarkt gekregen	11	46	31	5
Een groot bezwaar van wetten als deze is dat ze eenzijdig rekening houden met de belangen van werknemers en sollicitanten	4	43	46	4
Ik vind dat de overheid zich met wetten als deze teveel met de interne bedrijfsvoering van organisaties bemoeit	8 3	32 17	48 38	7 10
De wet bevordert dat ons bedrijf zich herbezint op onnodige functie-eisen	4	31	41	11
Door de invoering van deze wet wordt er door onze organisatie geen onderscheid meer gemaakt naar leeftijd	6	24	50	17
Door de invoering van deze wet heeft ons bedrijf meer samenhang moeten brengen in het beleid ten aanzien van het personeel	0	12	67	15

NB: In cursief zijn de percentages opgenomen van de desbetreffende antwoorden van leden van de beroepsbevolking. De vergelijkbaarheid is echter beperkt omdat er in deze enquête, in tegenstelling tot die onder werkgevers, wel een categorie ‘nog eens, nog oneens’ was.

Aan de werkgeversrespondenten zijn zeven uitspraken voorgelegd over de WGBL. In tabel 4.1 zijn deze uitspraken op een rijtje gezet, en wel in de volgorde van de mate waarin ze door werkgevers worden onderschreven.

Twee van de vier positief geformuleerde oordelen over de wet worden door de meerderheid van de respondenten in de bedrijven onderschreven. Het gaat daarbij tevens om in het algemeen geformuleerde effecten: herziening van het stereotype beeld over ouderen en de vergroting van de kansen van ouderen op de arbeidsmarkt. Waar de stellingen gewag maken van effecten op de eigen organisatie ('ons bedrijf'), is dat gelijk anders. Dat de wet het bedrijf zou stimuleren meer samenhang te brengen in het personeelsbeleid wordt in hoge mate ontkend (slechts 12% is het daarmee eens). Ook tonen de werkgevers zich niet al te positief over het effect van de wet ten aanzien van een herbezinning op onnodige functie-eisen. De meesten zijn het ook oneens met de stelling dat er vanwege de wet geen onderscheid meer wordt gemaakt naar leeftijd.

Twee van de drie negatieve oordelen rond de WGBL worden door een - zij het krappe - meerderheid van de werkgevers afgewezen. Het betreft de stelling dat met de wet te eenzijdig rekening zou worden gehouden met de belangen van werknemers/sollicitanten en de stelling dat de overheid zich teveel met de interne bedrijfsvoering zou bemoeien. De eerstgenoemde stelling – over de onevenwichtigheid in belangen - is ook in 2004 gesteld en ook toen vond precies hetzelfde aandeel dit een bezwaar van dit type wetgeving (namelijk 47%).

Ook twee meer algemeen geformuleerde stellingen uit 2004 zijn wederom aan de werkgevers voorgelegd. Het blijkt dat vergroting van de arbeidsparticipatie van ouderen door meer werkgevers van belang wordt geacht (stijging van ruim 75% naar 95%). Ook de uitslag op de negatief geformuleerde stelling dat het door het groot aantal wetten moeilijk is om te weten wat wel en niet mag, duidt op een wat 'gunstiger klimaat'. Niet meer 48 zoals in 2004, maar 39 procent van de werkgevers is het daarmee daarmee eens. Deze twee uitslagen bevestigen de toegenomen positieve houding van de werkgevers.

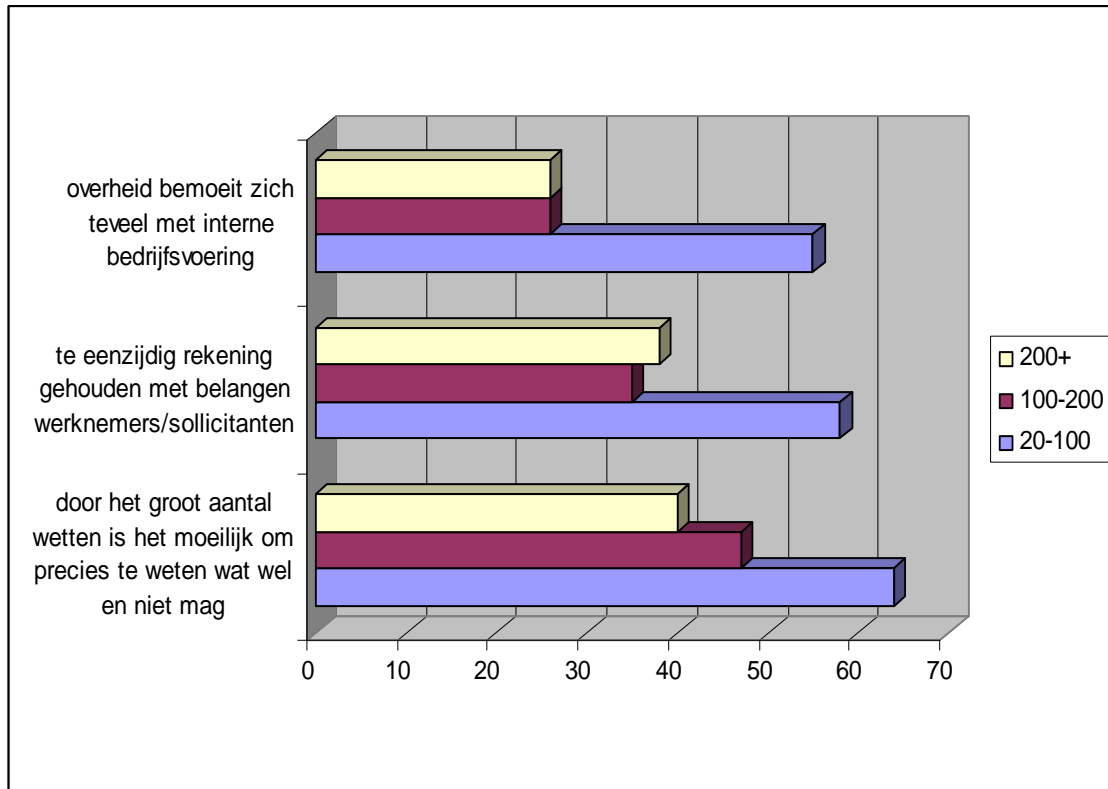
#### *Verschillen tussen sectoren en bedrijven van verschillende omvang*

Net als ten aanzien van de eerder beschreven algemene 'houdingsvraag' ten aanzien van de WGBL, tonen de respondenten in de industriële en bouwbedrijven zich wat meer kritisch in een aantal stellingen. Met de stelling dat door het groot aantal wetten het voor de organisatie moeilijk is om precies te weten wat wel en niet mag, zijn de werkgevers in de industrie/ bouw het relatief vaak eens (77% in vergelijking met een gemiddelde van 56%). Wat betreft de uitspraak dat de overheid zich met wetten als deze teveel met de interne bedrijfsvoering van organisaties bemoeit, zien we vooral een verschil tussen de organisaties in het bedrijfsleven en die in de publieke sector: 49 procent van de werkgevers in de private sector is het daarmee eens, terwijl 25 procent van de overheidswerkgevers met deze stelling instemt. Hetzelfde patroon is te zien ten aanzien van de stelling dat met deze wet te eenzijdig rekening wordt gehouden met de belangen van werknemers en sollicitanten (54% versus 34%). Opmerkelijk is dat de repondenten in de sector van handel en horeca in hogere mate vinden dat door de invoering van de WGBL de ouderen wat meer kansen hebben gekregen op de arbeidsmarkt (70% versus het gemiddelde van 58%) .

Ten aanzien van drie stellingen tonen de werkgevers in de kleinere bedrijven zich duidelijk kritischer tegenover de wet (zie figuur 9). 64 procent van de bedrijven tot 100 werknemers is het eens met de stelling dat door het groot aantal wetten het voor de organisatie moeilijk is om precies te weten wat wel en niet mag (tegenover 40% van de 200+ bedrijven). Dat het een groot bezwaar van wetten als deze is dat ze eenzijdig rekening houden met de belangen

van werknemers en sollicitanten vindt 58 procent van de kleinere werkgevers (in vergelijking tot 38% van de grotere bedrijven). Van deze kleinere werkgevers is 55 procent en van de grotere 26 procent het eens met de stelling dat de overheid zich met wetten als deze teveel met de interne bedrijfsvoering van organisaties bemoeit.

*Figuur 4.5.: Instemming van werkgevers met drie stellingen, naar de grootte van bedrijfsvestigingen:*



*Drie situatieschetsen*

Aan de respondenten zijn drie situaties van leeftijdsonderscheid in de personeelswerving voorgelegd, waarvan bekend is dat die zo zonder meer wettelijk niet zijn toegestaan. De drie situaties, die wij aan de respondenten hebben voorgelegd, waren de volgende:

- (A) Een bedrijf werft in een advertentie in de krant voor een ‘jonge medewerker’. Het bedrijf voert aan dat het in dit geval nodig is te werven onder jongeren, omdat de nieuwe medewerker moet passen in een team dat vooral uit jongeren bestaat
- (B) Een bedrijf werft in een advertentie in de krant voor een ‘jonge medewerker’. Het bedrijf voert aan dat het in dit geval nodig is te werven onder jongeren omdat jonge medewerkers goedkoper zijn en het bedrijf nu geen duurdere kracht kan betalen:
- (C) Een bedrijf werft in een advertentie in de krant voor een ‘jonge medewerker’. Het bedrijf voert aan dat het in dit geval nodig is te werven onder jongeren omdat het werk dat de nieuwe medewerker moet uitvoeren lichamelijk belastend is:

Aan de respondenten werd daarbij telkens een dubbele vraag voorgelegd: (1) denkt u dat dit gedrag *wettelijk* is toegestaan, en (2) vindt u *zelf* dat het toegestaan zou moeten zijn? De omvang van de discrepantie tussen dat wat men wettelijk toegestaan acht en dat wat men toegestaan zou willen zien, kan ook als indicatie voor de steun voor de wet worden opgevat. Het blijkt dat een kleine meerderheid van de werkgevers op één lijn zit met de wetgever wat

betreft de drie geschetste situaties. Toch zou nog vier op de tien werkgevers liever zien dat het mogelijk zou zijn om in een advertentie voor een jongere te werven omdat deze beter in een team zou passen dat vooral uit jongeren bestaat. Een even groot deel vindt dat het toegestaan zou moeten zijn dat voor een jongere wordt geworven omdat het werk lichamelijk belastend is. Een minder groot deel - namelijk ruim één op de vijf werkgevers - vindt dat dat mogelijk zou moeten zijn vanwege het feit dat het bedrijf geen duurdere oudere werknemers kan betalen.

De bedrijven in de verschillende groottecategorieën wijken nauwelijks van elkaar af in hun oordeel ten aanzien van de drie onderscheiden situaties. Er zijn wel kleine sectorale verschillen gesignaleerd. Zo zijn de bedrijven in de sector van de commerciële dienstverlening in hogere mate van oordeel dat werving van een jongere vanwege het jonge team en vanwege de lichamelijke belastbaarheid toch mogelijk zou moeten zijn, ondanks het feit dat het wettelijk niet is toegestaan.

## 4.2 BEKENDHEID EN DRAAGVLAK VAN DE WET BIJ DE BEROEPSBEVOLKING

De mate waarin respondenten uit de beroepsbevolking bekend zijn met de WGBL is op twee manieren gemeten. Ten eerste door hen daar rechtstreeks naar te vragen; dat levert dus de eigen taxatie van de respondent van diens kennis van de wet op. En ten tweede door hun te vragen van het bovengenoemde drietal situaties aan te geven of gedrag van een bedrijf in die situaties wettelijk is toegestaan of niet.

Uit de antwoorden op de rechtstreekse vraag blijkt dat driekwart van de respondenten op zijn minst wel eens van het bestaan van de WGBL heeft gehoord; bijna vier op de tien respondenten zeggen tenminste enigszins ervan op de hoogte te zijn, één op de zestien zelfs goed op de hoogte.

Tabel 4.2: *Bekendheid van de beroepsbevolking met de WGBL:*

	abs.	%
‘nee’ of ‘weet niet’	191	22
‘wel eens van die wet gehoord’	348	40
‘enigszins van die wet op de hoogte’	285	32
‘goed van die wet op de hoogte’	56	6
Totaal	880	100

De mate van bekendheid met de wet is wat hoger naarmate het opleidingsniveau hoger is. Van de respondenten in de laagste opleidingscategorie heeft een derde, van de middencategorie één op de zes, en van de hoogste één op de tien niet eerder van de WGBL gehoord. Er is een duidelijk verband met de leeftijd van de respondent: als we de antwoorden ‘enigszins’ en ‘goed op de hoogte’ samennemen, dan geldt dat in de leeftijdsklasse onder de 45 jaar ongeveer één op de drie, in de leeftijdsklasse 45-54 de helft, en in die boven de 55 jaar tweederde van de respondenten ‘op de hoogte’ is met de wet.

Loonafhankelijke werkers die nu geen werk hebben, zeggen wat meer op de hoogte te zijn dan werknemers en zelfs meer op de hoogte te zijn dan zelfstandige ondernemers in de steekproef (respectievelijk 53, 39 en 48 procent ‘op de hoogte’).

Tabel 4.3 geeft de resultaten weer van de beantwoording van de vragen over de bovengenoemde drie situaties, gerangschikt naar leeftijdscategorie:

Tabel 4.3: *Oordeel beroepsbevolking over wettelijke toelaatbaarheid van de drie bovengenoemde situaties, in percentages negatieve antwoorden ('dit is wettelijk niet toegestaan' dan wel 'zou niet toegestaan moeten zijn'), naar leeftijdscategorie\*:*

	situatie A	situatie B	situatie C	situatie A	situatie B	situatie C
	'is wettelijk niet toegestaan:			'zou niet toegestaan moeten zijn':		
15 – 24 jaar	36	49	34	25	62	39
25 – 34 jaar	53	65	43	45	68	34
35 – 44 jaar	56	68	52	50	76	43
45 – 54 jaar	57	76	61	56	82	56
55 + jaar	71	83	66	64	85	51
totaal	55	69	52	49	75	45

\* Voor alle zes stellingen geldt dat het verband tussen oordeel en leeftijd significant is op niveau  $p < .01$ .

Het gedrag in situatie B, waarin de loonkosten een doorslaggevend argument zijn om alleen jongeren te werven, wordt in sterkere mate ontoelaatbaar geoordeeld dan de andere twee situaties. Dat geldt overigens niet alleen voor de loonafhankelijken, maar vrijwel even sterk voor de ondernemers onder de respondenten. Respondenten in de jongste leeftijdscategorie denken in mindere mate dat het wettelijk niet is toegestaan, maar sluiten in hun eigen oordeel over ontoelaatbaarheid veel meer bij de overige respondenten aan. Alleen bij situatie B is het eigen oordeel over ontoelaatbaarheid gemiddeld strenger dan wat men denkt dat de wet verbiedt, bij de andere situaties denkt men dat de wet strenger is dan wat men zelf toelaatbaar zou vinden.

Bij situatie A (medewerker moet passen in een jong team) zouden de jongsten veel coulanter zijn dan de wet: slechts een kwart vindt alleen werven onder jongeren ontoelaatbaar (tegen de helft van de anderen). Het gedrag in situatie A wordt door de loonafhankelijke respondenten duidelijk meer ontoelaatbaar gevonden dan door de anderen (resp. 53 en 36 %), terwijl zij in hun oordeel over situatie C nauwelijks verschillen. Binnen de leeftijdscategorie van 55+ers zijn de werkzoekenden meer uitgesproken van oordeel dat de gedragingen in de situaties A, B en C niet toegestaan zouden moeten zijn (respectievelijk 80, 92 en 58 procent). Opleidingsniveau noch sexe maken voor de perceptie van het wettelijk verbod of voor het eigen oordeel over toelaatbaarheid verschil van betekenis.

#### *Steun voor de WGBL*

Om na te gaan in hoeverre de WGBL door de beroepsbevolking wordt gesteund, zijn aan de respondenten van de beroepsbevolking vier stellingen voorgelegd:

- Met wetten zoals deze bemoeit de overheid zich te veel met de gang van zaken binnen bedrijven.
- De wet stimuleert bedrijven hun stereotype beeld over oudere werknemers te herzien.
- Door de wet is het gebruik van leeftijdsgrenzen in het werk minder vanzelfsprekend geworden.



- (d) Door de invoering van deze wet zijn er nu meer ouderen aan het werk dan vijf jaar geleden.

De helft van deze respondenten is het (helemaal) oneens met de stelling dat de overheid zich te veel met de gang van zaken binnen de bedrijven bemoeit met wetten zoals deze. Vooral mensen met een hogere opleiding en degenen die kennis hebben over de WGBL geven op dit punt 'steun' aan de wet.

De respondenten tonen zich sterk positief over de stelling dat de wet bedrijven stimuleert om hun stereotype beeld over oudere werknemers te herzien: maar liefst 62 procent denkt dat dat het geval is (en 11% denkt van niet en 22% is neutraal). Mensen in lagere inkomensgroepen, vrouwen en ouderen zijn het verhoudingsgewijs wat vaker met deze stelling eens, van de werkzoekende 55+ers daarentegen is een kwart het oneens.

De stelling dat door de wet het gebruik van leeftijdsgrenzen in het werk minder vanzelfsprekend is geworden, wordt door 43 procent van de respondenten onderschreven en door 16 procent afgewezen. De werkzoekende 55+ers tonen zich wat kritischer (36 procent negatief).

In hun oordeel over twee van de stellingen wijken de zelfstandig ondernemers onder de respondenten af van de anderen: zij zijn het vaker eens met de stelling dat de overheid zich te veel met de gang van zaken binnen bedrijven bemoeit (38 % tegen gemiddeld 18 % bij de anderen) en zij zijn het vaker oneens met de stelling dat de wet stimuleert tot herziening van het stereotype beeld van oudere werknemers (26 % tegen gemiddeld 11 % bij de anderen).

Aan de respondenten in de beroepsbevolking is ook de algemene vraag voorgelegd hoe zij er zelf tegenover staan dat er een wet is die ongelijke behandeling op grond van leeftijd tegengaat. Een kleine meerderheid ziet daarin overwegend voordelen. Een iets minder grote groep staat daar neutraal tegenover in de zin dat het zowel voor- als nadelen heeft. Rondt negatief toont zich slechts vier procent van de respondenten. De algemene houding tegenover deze wet hangt met een aantal factoren samen. Het meest significant is het verband met de kennis die de mensen hebben over de WGBL: hoe meer men op de hoogte is, hoe meer steun. Daarnaast is er een significant verband met het opleidingsniveau (hoe hoger opgeleid, hoe meer steun). Er zijn op dit punt geen noemenswaardige verschillen per leeftijdscategorie.

#### *Gebruik van de mogelijkheid van verzoek om een oordeel van de Commissie Gelijke Behandeling*

De toenemende bekendheid met de WGBL kan ook worden afgelezen uit de toename, na invoering van de WGBL, van het aantal verzoeken om een oordeel van de Commissie Gelijke Behandeling. Zoals uit tabel 4.4 kan worden opgemaakt, verdubbelde het aantal verzoeken kort na de invoering, maar is het in 2007 gedaald.

Tabel 4.4: *Aantallen verzoeken binnengekomen bij de CGB m.b.t. de grond 'leeftijd', 2004-7:*

	2004	2005	2006	2007
aantal verzoeken ogv leeftijd	105	208	219	134
% grond 'leeftijd' in totaal aantal verzoeken	25	33	32	26

Bron: CGB, *Jaarverslag 2007*, p. 27.

De Commissie schrijft zelf de daling van het aantal verzoeken op de discriminatiegrond 'leeftijd' toe aan de resultaten van eigen beleid: in reactie op een grote stroom van veelal

identieke verzoeken is gekozen voor het uitbrengen van algemene adviezen en voor het toegankelijk maken van informatie over de oordelenlijn van de CGB op dit gebied. In 2007 is het in 82 zaken op grond van 'leeftijd' tot een afhandeling door de Commissie gekomen. In 31 zaken ging het om ongelijke behandeling op het terrein van arbeidsvoorwaarden, in 18 zaken van werving en selectie, in 15 zaken van beëindiging van de arbeidsrelatie en 18 zaken om overige kwesties.



# 5 Verandering in daadwerkelijk onderscheid en arbeidsparticipatie en de WGBL

In hoeverre zijn individuele werkgevers daadwerkelijk minder ongerechtvaardigd onderscheid gaan maken op grond van leeftijd en in hoeverre is dit aan de WGBL te danken? In hoeverre is de arbeidsparticipatie van categorieën burgers met een arbeidsmarktpositie die in ongunstige zin met leeftijd in verband wordt gebracht, vergroot en in hoeverre kan dit worden toegeschreven aan de invloed van de WGBL? Deze vragen staan in dit hoofdstuk centraal. In paragraaf 5.1 wordt nagegaan wat de veranderingen in het maken van daadwerkelijk onderscheid zijn in de perceptie van werkgevers, in paragraaf 5.2 in die van leden van de beroepsbevolking. In paragraaf 5.3 komt aan de orde in hoeverre de arbeidsparticipatie van ouderen, mede door de WGBL, groter is geworden.

Leeftijd wordt vaak negatief gerelateerd aan arbeidsmobiliteit en aan kansen op scholing. Werkenden onder de 25 jaar zijn het meest mobiel op de arbeidsmarkt, zowel wat betreft bedrijfsinterne herplaatsing (functiemobiliteit) als mobiliteit tussen banen bij verschillende bedrijven (externe baanmobiliteit). De 55-plussers daarentegen zijn het minst mobiel op de arbeidsmarkt en wisselen ook het minste van functie binnen de bedrijven.

Uit tabel 5.1, gebaseerd op recente onderzoeksgegevens van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA), blijkt dat zowel de interne als de externe baanmobiliteit van zowel jongeren als 55-plussers meer dan gemiddeld is toegenomen. Interessant is dat uit hetzelfde onderzoek blijkt dat zowel de jongeren als de ouderen binnen bedrijven relatief vaak naar een *lagere* functie overstappen. Onder de 55-plussers zijn er zelfs meer werknemers die demotie maken dan werknemers die promotie maken. Maar een overgang naar een gelijkwaardige functie komt in de oudste leeftijdscategorie het meeste voor.<sup>55</sup>

Tabel 5.1: Externe baanmobiliteit en functiemobiliteit van werkenden in 2004-2006 naar leeftijdscategorie (met tussen haakjes de stijging in procentpunten t.o.v. 2002-2004)

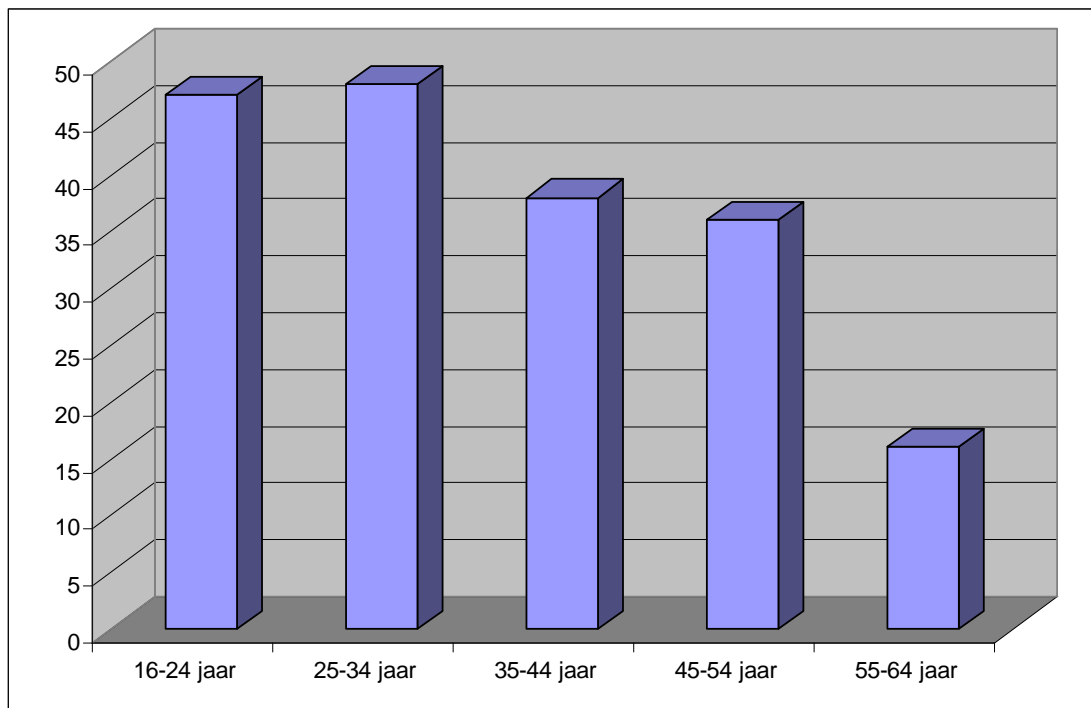
	Externe baanmobiliteit	Functiemobiliteit (bedrijfsintern)
16-24 jaar	51 (+5)	29 (+3)
25-35 jaar	31 (+2)	26 (+2)
35-44 jaar	19 (+5)	18 (0)
45-54 jaar	12 (+4)	13 (+1)
55-64 jaar	9 (+5)	10 (+3)
Totaal	20 (+3)	18 (+1)

Bron: OSA, Trendrapport Aanbod van Arbeid 2007, juli 2008, p.36.

<sup>55</sup> Onder de 55 tot en met 64 jarigen met een functiewisseling bij de huidige werkgever in 2006 is 12% naar een hogere functie gegaan, 72% naar een gelijkwaardige functie en 16% naar een lagere functie (OSA, 2008, p.38).

Oudere werknemers volgen bovendien beduidend minder bedrijfsopleiding dan jongeren of werknemers van middelbare leeftijd. Volgens CBS-cijfers over het jaar 2005 nam 27 procent van de 55-plussers deel aan een cursus of opleiding, terwijl het percentage in de leeftijdscategorie 25-54 jaar op 43 ligt (CBS, 2007/4). Het OSA-onderzoek over de periode 2004-2006 komt ongeveer op dezelfde percentages uit (30% voor 55-plussers tegenover een gemiddelde van 44%). Kijken we ook naar de niet-werkenden, dan blijkt de cursus- en opleidingsparticipatie onder de 55-plussers minder dan de helft te zijn van het gemiddelde: 16 procent in vergelijking tot het gemiddelde van 36 procent in de periode 2004-2006 (figuur 5.1).

Figuur 5.1: Deelname aan opleidingen of cursussen van werkenden en niet-werkenden in 2004-2006 (bron: OSA, 2008, p. 86).

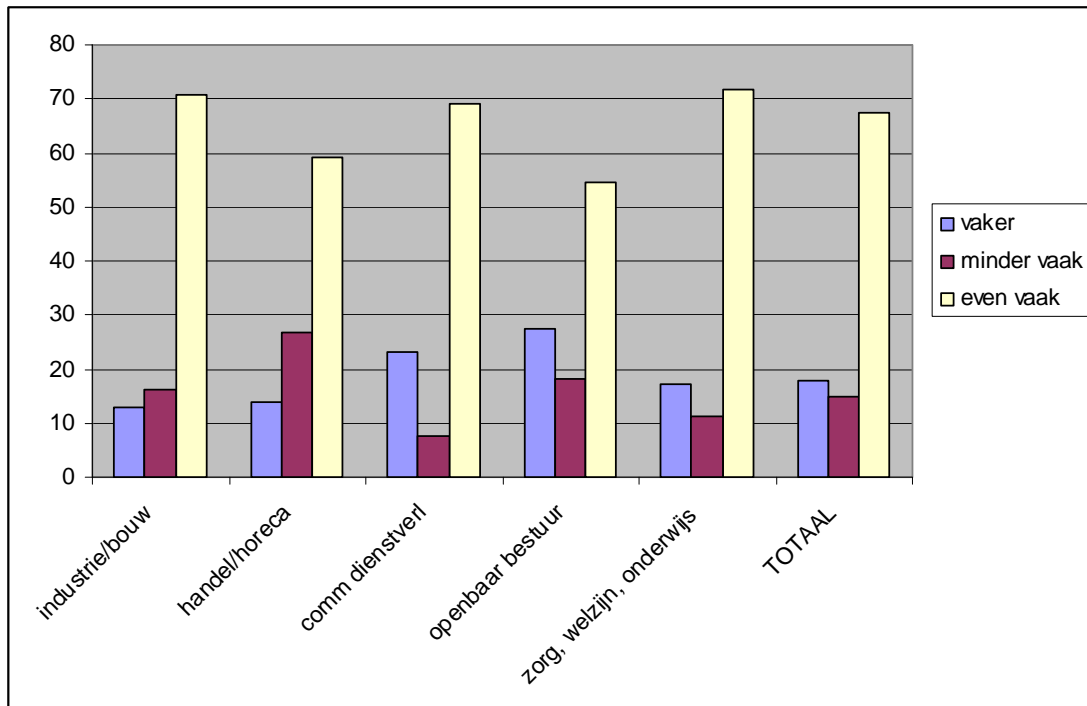


## 5.1 DAADWERKELIJK ONDERSCHIED VOLGENS WERKGEVERS

In twee op de drie bedrijven in Nederland wordt ten opzichte van vroeger in gelijke mate leeftijdscriteria gehanteerd. Het blijkt dat het aantal organisaties dat vaker of dat juist minder vaak leeftijdscriteria hanteert, ongeveer gelijk aan elkaar is (17% respectievelijk 14%).

Op dit item zijn twee significante verschillen tussen sectoren gevonden. Ten eerste valt op het grotere aandeel bedrijven in de sector 'handel en horeca' dat *minder* leeftijdscriteria is gaan hanteren (27%). Dit wordt bevestigd door de resultaten bij een andere vraag waarin wordt gevraagd of er punten zijn in de organisatie waarop vijf jaar geleden nog wel onderscheid werd gemaakt naar leeftijd, maar waar dat nu inmiddels is afgeschaft. Ook hier scoren de bedrijven in de sector van handel en horeca hoger: namelijk 23 procent ten opzichte van een gemiddelde van 12 procent. Ten tweede zijn de bedrijven in de commerciële dienstverlening juist vaker meer (23%) en niet zo vaak minder (8%) leeftijdscriteria gaan toepassen (zie figuur 5.2). De kleinere bedrijven wijken niet af van de grotere bedrijven in de mate waarin er minder vaak of vaker leeftijdscriteria worden gehanteerd in het personeelsbeleid.

Figuur 5.2. Meer of minder vaak leeftijdsriteria gehanteerd in het personeelsbeleid? Percentages per sector.



Daar waar ten opzichte van vroeger in het personeelsbeleid meer of minder vaak leeftijds-criteria worden gehanteerd, is ook gevraagd naar de reden daarvan. De reden wordt in beide gevallen vaak gezocht in de arbeidsmarktsituatie (24% resp. 46%). Eén op de tien organisaties die *meer* leeftijdsriteria hanteren, geeft aan dat het overheidsbeleid ten aanzien van oudere werknemers daar de reden van is geweest. Waarschijnlijk is dan een ‘leeftijdsbewust personeelsbeleid’ geïntroduceerd, een beleid waarbij de werkgever rekening houdt met de specifieke competenties waarover werknemers in een bepaalde levensfase beschikken. Een dergelijk beleid wordt door de overheid aanbevolen als instrument om werknemers ook op oudere leeftijd in staat te stellen door te blijven werken. De invoering van de WGBL wordt maar in zes procent van de bedrijven die minder leeftijdsriteria zijn gaan hanteren als reden daarvoor gezien. Ook als wordt gevraagd naar de reden van de eventuele afschaffing van leeftijdsonderscheid, wordt de WGBL maar weinig genoemd (13%).

De meerderheid van de bedrijven geeft aan dat een leeftijdsbewust personeelsbeleid of seniorenbeleid de reden is om meer leeftijdsriteria in het personeelsbeleid te hanteren, zonder een specifieke reden daarvoor te noemen (61%), zoals bijvoorbeeld een betere leeftijdssamenstelling van het personeelsbestand en het meer herkennen en beter gebruik maken van de specifieke competenties van jongeren en (vooral) ouderen. Maar of de keuze voor een leeftijdsbewust beleid nu wordt ingegeven door de arbeidsmarkt, het overheidsbeleid of door een andere factor, is niet duidelijk. De invoering of uitbreiding van leeftijdsbewust personeelsbeleid zal in de praktijk worden ingegeven door een combinatie van meerdere factoren zoals ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, het maatschappelijk debat, het overheidsbeleid, kopieergedrag van goed leeftijdsbewust personeelsbeleid in andere bedrijven, veranderende beeldvorming over oudere werknemers in het bedrijfsmanagement etc.

Een andere vraag nuanceert het beeld wat betreft de invloedsfactoren op de toepassing van leeftijdscriteria. In deze vraag wordt niet naar de belangrijkste reden gevraagd, maar naar de mate waarin verschillende factoren een rol hebben gespeeld. Ook uit de antwoorden op deze vraag blijkt dat de arbeidsmarkt een dominante rol speelt. Daarnaast hebben factoren als het beleid van de overheid, het maatschappelijk debat en de invoering van de WGBL ook hun invloed op de mate waarin leeftijdscriteria worden toegepast in het personeelsbeleid van bedrijven (zie de tabellen 5.2). In bijna de helft van de bedrijven waarin *meer* leeftijdscriteria worden toegepast, zeggen de repondenten dat het overheidsbeleid invloed heeft gehad. De overheid heeft ook, zij het wat minder, invloed gehad op de bedrijven die minder leeftijdscriteria zijn gaan hanteren (namelijk in één op de drie bedrijven die minder leeftijdscriteria zijn gaan toepassen). Ook de maatschappelijke discussies in de media spelen een rol in het meer of minder gebruiken van leeftijdscriteria in het personeelsbeleid van bedrijven. Verder is opmerkelijk dat de WGBL volgens de respondenten net zo veel, of zelfs nog wat meer, invloed lijkt te hebben op het *meer* hanteren van leeftijdscriteria als op het minder hanteren daarvan. De eventuele bezwaren van de werknemers of de OR spelen een maar een kleine rol als het gaat om de toepassing van leeftijdscriteria. Zie de tabellen 5.2 voor een overzicht van de invloedsfactoren.

Tabel 5.2a: Invloed op het feit dat de organisatie *meer* leeftijdscriteria heeft toegepast

	Veel invloed	Beetje invloed	Geen invloed
arbeidsmarkt	27	36	37
overheid	10	37	52
bezwaren werknemers/OR	5	8	83
maatschappelijke discussie	9	32	57
invoering WGBL	23	14	63

Tabel 5.2b: Invloed op het feit dat de organisatie *minder* leeftijdscriteria heeft toegepast

	Veel invloed	Beetje invloed	Geen invloed
arbeidsmarkt	54	27	18
overheid	10	21	67
bezwaren werknemers/OR	6	11	83
maatschappelijke discussie	9	30	60
invoering WGBL	13	20	65

Er is ook gevraagd of er punten in het personeelsbeleid zijn waarop vijf jaar geleden nog wel onderscheid werd gemaakt naar leeftijd, maar nu niet meer. In één op de acht gevallen blijkt dat het geval te zijn. In de handel en horeca is het aandeel bedrijven dat leeftjidsonderscheid op (één van de) punten in het personeelsbeleid heeft afgeschaft, twee keer zo hoog. Net als ten aanzien van de eerder besproken vraag naar het meer of minder vaak gebruik van leeftijdscriteria in het personeelsbeleid, blijkt de reden daarvan maar in beperkte mate te liggen bij het overheidsbeleid, de maatschappelijke discussie of de invoering van de WGBL. In drie op de tien gevallen wordt de reden van deze afschaffing van het leeftjidsonderscheid gezocht in de krapte op de arbeidsmarkt. Op dit item zien we echter verschillen tussen sectoren en bedrijven van verschillende personeelsomvang. In het openbaar bestuur wordt in vier van de tien gevallen waarin op een punt van het personeelsbeleid geen leeftjidsonderscheid meer wordt gemaakt, de reden gezocht bij de WGBL. Ook grotere bedrijven

met meer dan 200 werknemers geven vaker aan dat de invoering van de WGBL de reden is waarom een leeftijdsonderscheid is afgeschaft (25% in vergelijking tot gemiddelde van 13%).

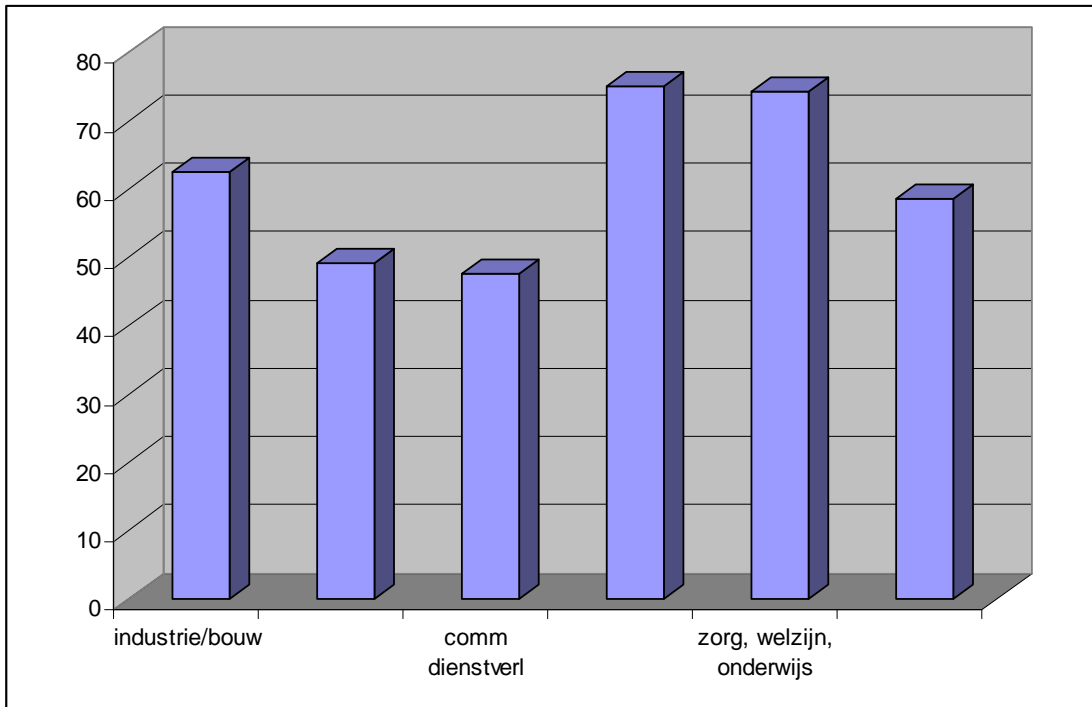
Aan werkgevers is gevraagd of op specifieke terreinen aanpassingen in het beleid tot stand zijn gekomen die verband houden met de WGBL. De mate van de invloed van de wet op de vier voorgedragen gebieden ontloopt elkaar zeer weinig. Ten aanzien van alle vier terreinen zegt ruim één op de vijf bedrijven dat de WGBL van invloed is geweest op een aanpassing in de organisatie. Dit geldt voor werving van personeel, opleidingsvoorzieningen, ontslag- en pensioenregelingen en arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld voor ouderen). Het blijkt dat ruim de helft van de bedrijven op géén van de genoemde terreinen aanpassingen heeft gedaan. De grotere bedrijven hebben wat meer aanpassingen doorgevoerd, vooral op het terrein van ontslag en pensionering. Er is niet zoveel sectorale variatie wat betreft het aantal aanpassingen op de vier genoemde terreinen. Alleen op het gebied van arbeidsvoorwaarden hebben de organisaties in de commerciële dienstverlening wat meer veranderingen doorgevoerd (35% in vergelijking tot gemiddeld 25%). In mindere mate, namelijk in één op de acht gevallen, hebben bedrijven door de invoering van de wet meer samenhang moeten brengen ten aanzien van het personeel. Op dit terrein zijn er geen duidelijke verschillen gevonden tussen sectoren, noch tussen bedrijfsvestigingen van verschillende personeelsomvang. Het lijkt er op dat de organisaties toch meer aanpassingen hebben gedaan die met de WGBL verband houden, dan zij in 2004 voorzagen. Immers, in de peiling in 2004 gaf 15% van de bedrijven aan dat de wet aanpassingen zou vragen in het personeelsbeleid terwijl in 2008 blijkt dat 46% van de organisaties één of meer aanpassingen hebben gedaan die met de wet verband houden.

#### *Voorzieningen of beleid voor bepaalde leeftijdsgroepen*

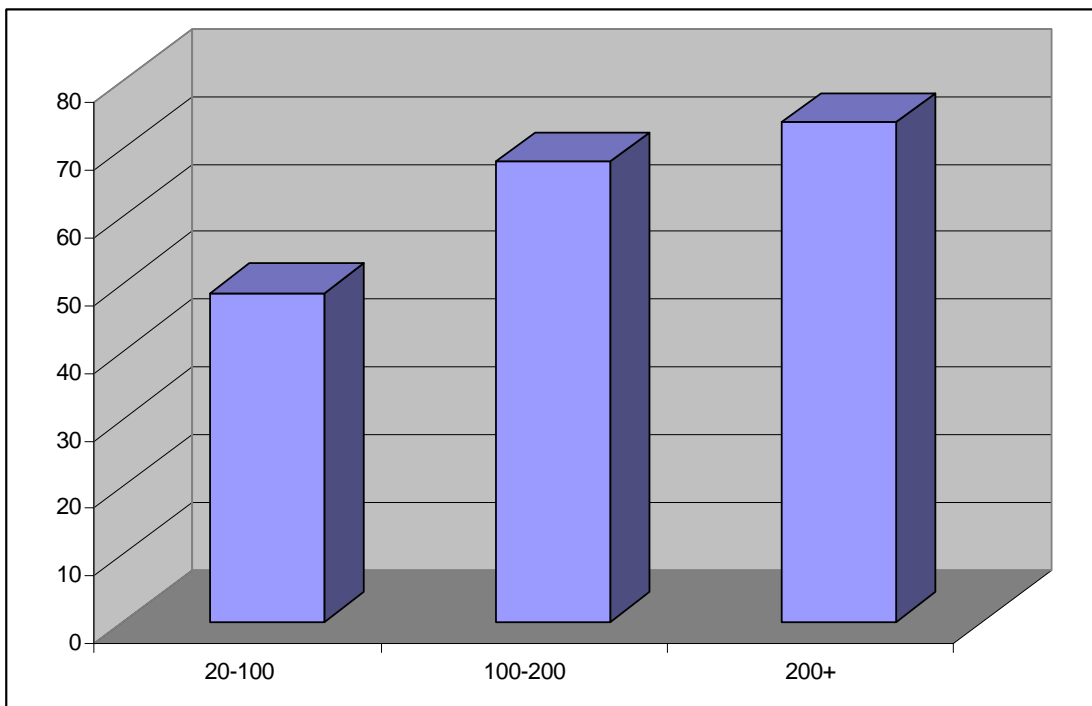
Bijna zes op de tien bedrijven in Nederland heeft specifieke voorzieningen voor bepaalde leeftijdsgroepen. In de twee publieke sectoren is dat meer het geval dan in de private sectoren (zie figuur 5.3). Bovendien hebben de grotere bedrijven meer leeftijdsafhankelijke voorzieningen of beleid dan kleinere bedrijven (zie figuur 5.4).

*Figuur 5.3: Percentages van bedrijven die voorzieningen of beleid hebben voor bepaalde leeftijdsgroepen per sector.*





Figuur 5.4 Percentages van bedrijven die voorzieningen of beleid hebben voor bepaalde leeftijdsgroepen per grootte van de vestiging.



De bedrijven die leeftijdsafhankelijk beleid of specifieke voorzieningen voor jongeren of ouderen hebben, is net als in 2004 gevraagd naar de achtergrond. Afgezien van de reden van verjonging van de organisatie door afvoering van ouderen, die in 2008 nog minder werd genoemd, worden de andere zes redenen (zeer) vaak door de repondenten genoemd.

Sommige redenen spelen anno 2008 een wat grotere, andere een wat kleinere rol ten opzichte van 2004. Het belang van behoud van kennis en ervaring van ouderen en een goede balans tussen privé en werk voor medewerkers met kinderen, is wat toegenomen. Voorkóming van ziekte or arbeidsongeschiktheid, verjonging van de organisatie door afvloeiing van ouderen en vooral ontwikkeling van talentvolle jongeren voor de hogere functies is in belang afgenomen ten opzichte van vier jaar geleden.

Tabel 5.3: *Percentages van werkgevers die om de genoemde reden rekening houdt met de leeftijd van het personeel, 2004 en 2008.*

	2004	2008
voorkómen dat ouderen ziek of arbeidsongeschikt raken (bijv. door te hoge werkdruk of werkbelasting)	86	81
voorkómen dat jonge medewerkers met beperkte ervaring te snel zwaar belast raken	68	73
voorkómen dat oudere medewerkers vastlopen in het werk of niet meer mee kunnen met veranderingen	72	74
kennis en ervaring van ouderen behouden en aldus voortijdige uitstroom voorkómen	65	76
organisatie door afvloeiing van ouderen verjongen	35	28
ontwikkeling van talentvolle jongeren voor de hogere functies in ons bedrijf	82	68
combinatie van privé en werk voor medewerkers met kinderen.	70	76

Net als in 2004, zijn er op dit terrein nogal veel sectorale verschillen. Verjonging van de organisatie speelt in de publieke sector een (nog) kleinere rol dan in de private sector (19% versus 32%). Dit is ook het geval wat betreft de reden van ontwikkeling van talentvolle jongeren voor de hogere functies (58% versus 73%). Omgekeerd zijn het vooral de werkgevers in de sector van het openbaar bestuur die relatief vaak rekening houden met de combinatie van prive en werk voor medewerkers met kinderen (88%).

Er zijn wat betreft de *redenen* om rekening te houden met de leeftijd van het personeel geen significante verschillen tussen organisaties van verschillende personeelsomvang gesignaleerd.

## 5.2 DAADWERKELIJK ONDERSCHIED VOLGENS DE BEROEPSBEVOLKING

Aan de respondenten is de vraag voorgelegd of naar hun waarneming werkgevers de laatste vijf jaar op een aantal terreinen meer of minder gebruik zijn gaan maken van leeftijds-grenzen. Gemiddeld 22 procent van de respondenten wist niet hoe deze vragen te beantwoorden. Tabel 5.4 geeft een overzicht van de verdeling van de overige, inhoudelijke antwoorden:

Tabel 5.4: *Antwoorden van respondenten op de vraag of werkgevers de laatste vijf jaar op de volgende terreinen meer of minder gebruik zijn gaan maken van leeftijds grenzen, in percentages van alle zinnvolle antwoorden:*

Gebruik van leeftijds grenzen bij:	meer	evenveel	minder	N =
aannemen van personeel:	37	47	16	730
geven van gelegenheid tot opl./scholing	23	57	20	685
promotie / bevordering geven:	17	60	23	678
beloning (loon en toeslagen):	18	63	19	675
In het werk in het algemeen:	25	58	17	619

Van de zelfstandig ondernemers in de steekproef is twee op de drie van mening dat er in het aannemen van personeel op dit gebied de afgelopen vijf jaar niets is veranderd. De respondenten die buiten het arbeidsproces staan (die werk zoeken of een opleiding volgen) vinden vaker dan de anderen dat werkgevers hierin meer leeftijds grenzen zijn gaan hanteren. Van alle respondenten meent slechts één op de zes dat dit bij het aannemen van personeel minder is geworden.

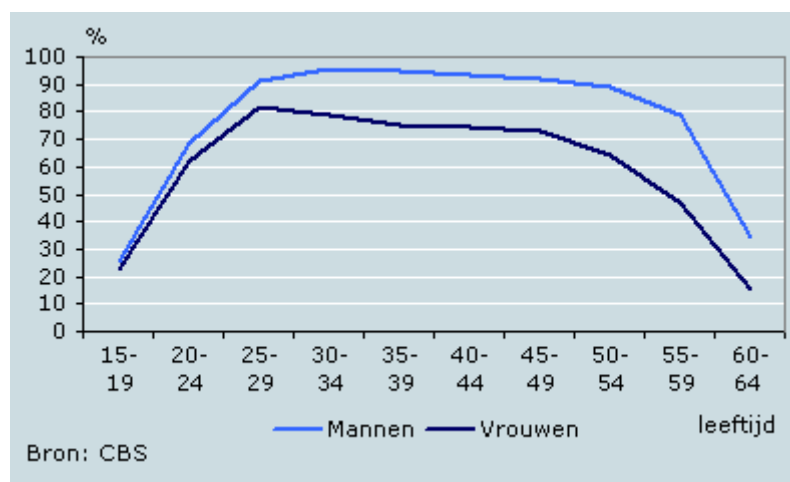
Op de vraag wie het meeste last hebben van leeftijdsdiscriminatie, antwoordt de grote meerderheid (70 %): oudere werknemers; 24 procent meent dat ouderen en jongeren er gelijk last van hebben en 6 procent vindt dat vooral de jongeren er onder lijden. De oordelen zijn gelijkmatig over de leeftijdscategorieën verdeeld behalve dat de jongeren bovenproportioneel vaak vinden dat vooral jongeren er last van hebben. Van de zelfstandig ondernemers vindt een groter deel, namelijk 42 procent dat ouderen en jongeren er gelijk last van hebben.

Van de respondenten zegt één op de zeven wel eens zelf last te hebben gehad van ongelijke behandeling op het werk op grond van leeftijd; zowel de jongsten als de oudsten meer (een kwart) dan de middelste leeftijdscategorieën.

Bijna een kwart heeft diezelfde ervaring bij sollicitaties opgedaan. Van de werkzoekenden in de leeftijdscategorie 55 – 64 jaar meldt driekwart die ervaring.

### 5.3 ARBEIDSPARTICIPATIE: TOEGENOMEN KANSEN VOOR OUDEREN?

Figuur 5.5: Verdeling van bruto arbeidsparticipatie naar leeftijd, Nederland 2006:

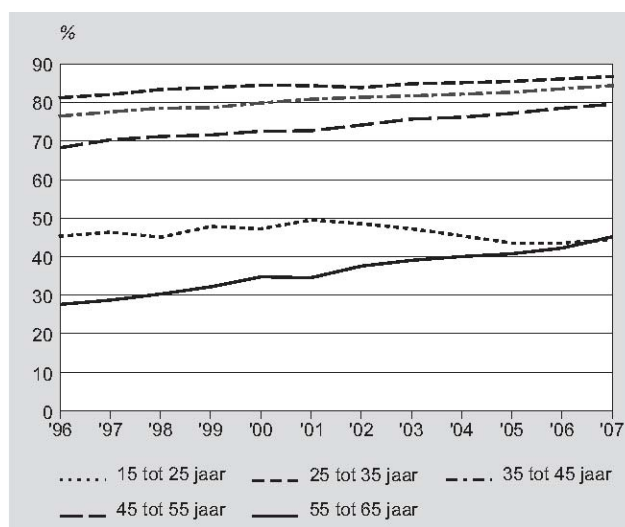


Bron: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/arbeidsmarkt-vogelvlucht/structuur-arbeidsmarkt/2006-arbeidsmarkt-vv-participatie-art.htm>

Zowel de 15 tot 25-jarigen als de 55-plussers participeren relatief weinig op de arbeidsmarkt (zie figuur 5.5). Wel is de arbeidsparticipatie van 55 tot 65 jaar in Nederland vanaf medio jaren negentig geleidelijk gestegen. Ook vergeleken met andere EU-landen doet Nederland het wat de toename van de arbeidsparticipatie van de ouderen betreft, het bovengemiddeld. De bruto-arbeidsparticipatie van 55-65 jarigen in Nederland was in 2007 45 procent, terwijl deze tien jaren daarvoor nog onder de 30 procent lag (zie figuur 5.6). De afschaffing van VUT- en pre-pensioneringsregelingen en de geleidelijke opschorting van de vervroegde

uittredingsleeftijd in de nog bestaande regelingen zorgen voor een verlenging van de loopbanen. Dit is vooral goed te zien bij de 59 tot 62-jarigen, die in de afgelopen jaren vaker een betaalde baan hebben (CBS, 2008/4). Onder de 62-64 jarigen is de stijging van de arbeidsparticipatie veel minder sterk omdat deze werknemers nog gebruik kunnen en willen maken van pre-pensioenregelingen.

Figuur 5.6: *Ontwikkeling van de arbeidsparticipatie naar leeftijdsklasse*



N.B. Tussen 2000 en 2001 is sprake van een trendbreuk in verband met een nieuwe schattingsmethode voor de Enquête Beroepsbevolking. Zie ook de Technische toelichting.

Bron: CBS, *Sociaaleconomische trends*, 4<sup>e</sup> kwartaal 2008, p. 8

De stijgende trend in de arbeidsparticipatie onder de ouderen gaat in Nederland gepaard met een dalende trend onder de jongeren, waardoor de participatie in 2007 op ongeveer hetzelfde niveau is gekomen (zie figuur 5.6): 45 procent onder de oudste en 44 procent onder de jongste leeftijdsgroep. In vergelijking tot het verleden blijven de 15 tot 25 jarigen langer op school of studeren. Zij doen relatief vaker tijdelijk betaald werk in de zomermaanden.

De werkloosheid onder de 55-plussers is relatief hoog. In de afgelopen drie jaren kent deze groep het hoogste werkloosheidspercentage. Bovendien is de werkloosheid onder alle andere leeftijdsgroepen in de afgelopen jaren veel sterker gedaald dan onder de 55-plussers. Traditioneel zijn jongeren van 15 tot 25 jaar het meest werkloos. Vergeleken met de oudere werknemers, fluctueert de werkloosheid onder de jongste werknemers het meest: in goede tijden worden jongeren sneller in het arbeidsproces aangenomen, maar hun arbeidsrelatie wordt in slechte tijden ook weer sneller verbroken.

*Moelijke overgang naar werk voor inactieve ouderen*

De onderstaande tabellen laten duidelijk zien dat ouderen met een uitkering veel minder vaak werk vinden dan jongeren. Mensen in de leeftijdsgroep van 45 tot 55 jaar hebben al duidelijk een achterstand ten opzichte van de jongere leeftijdsgroepen (zie tabellen X en Y). Het aandeel mannen en vrouwen van 55 tot 65 jaar dat nog werk vindt, en deze baan langer dan een half jaar weet vast te houden, is helemaal erg laag.

Tabel 5.5: Aandeel personen met een bijstandsuitkering in januari 2005 dat binnen twee jaar uitstroomt naar werk in loondienst, per leeftijdscategorie.

Leeftijdscategorie:	% uitstroom:
< 25 jaar	24
25-34 jaar	37
35-44 jaar	26
45-54 jaar	11
55-64 jaar	2

Bron: CBS, *Sociaaleconomische trends*, 2<sup>e</sup> kwartaal 2008, p. 34

Tabel 5.6: Aandeel personen met een WW-uitkering dat duurzaam uitstroomt naar werk, januari 2004, naar leeftijdscategorie.

Leeftijdscategorie:	% WW-ers dat werk vindt en na half jaar nog werk heeft
15-22 jaar	62
23-44 jaar	41
45-54 jaar	26
55-64 jaar	6

Bron: CBS, 'Met begeleiding naar werk, tweede vervolgmeting voor de 25%-doelstelling', 2007, p.13.

Aan het begin van dit hoofdstuk refereerden we al aan de geringe arbeidsmobiliteit en scholingsdeelname van ouderen. Hoe kan de lagere baanmobiliteit en de lagere opleidingsdeelname onder ouderen geïnterpreteerd worden in het licht van de arbeidsparticipatie? Op zich is het positief als ouderen langer in dezelfde banen kunnen blijven doorwerken. In de literatuur wordt wel vaak gewezen op het risico van smalle inzetbaarheid (employability) of zelfs 'opbranden' naarmate ouder wordende werknemers langer in een zelfde soort functie blijven werken (Thijssen & Van der Velde, 2003). Steeds meer wordt in de wetenschappelijke en beleidsliteratuur gewezen op het belang van een *ontwikkelingsgericht* seniorenbeleid dat bestaat uit levenlang leren en duurzame inzetbaarheid. Dit is aanvulling op het meer traditionele *ontziebeleid* dat uit vervroegde uittreding of enkel verlichting van arbeidstijden of arbeidsomstandigheden bestaat. Vanwege onder meer de relatief grote invloed van CAO's in Nederland, is het seniorenbeleid in Nederlandse bedrijven nog sterk gericht op enkel het 'ontzien' van ouderen (Van Dalen e.a., 2007. Tros, 2008). Vooral een gebrek aan ontwikkelingsgericht beleid maakt dat ouderen, men name tijdens bedrijfsreorganisaties, kwetsbaar zijn wat betreft baanbehoud of positie op de arbeidsmarkt. Het belang van opleiding voor ouderen ligt bij het vasthouden van een evenwicht tussen productiviteit en arbeidskosten (Evers & de Lange, 2006), maar ook bij het vinden van een betere baan (Muffels, 2003) en latere uittreding (Fouarge & Schils, 2007).

In overeenstemming met de stijging van de arbeidsparticipatie van ouderen, vindt de meerderheid van de werkgevers in het onderhavige onderzoek dat de kansen voor ouderen betaald werk te doen de laatste jaren zijn toegenomen (57%). Een klein kwart van de bedrijven ziet juist afnemende kansen en een kleiner deel ziet gelijkblijvende kansen. Interessant is dat er geen significante sectorverschillen op dit gebied zijn gevonden: in alle sectoren vindt de meerderheid dat de kansen zijn toegenomen. De verklaring voor de toegenomen kansen wordt echter nauwelijks gezocht in de invoering van de WGBL (zie onderstaande tabel). Ook de maatschappelijke discussie en het overheidsbeleid om meer

ouderen aan het werk te krijgen/houden zouden volgens de respondenten maar een geringe rol hierin spelen. De krapte op de arbeidsmarkt wordt overduidelijk als de belangrijkste achtergrond van toegenomen kansen gezien (70%). Wat betreft de aangedragen verklaring voor de toegenomen kansen zijn alleen significante sectorale verschillen gevonden ten aanzien van de reden van maatschappelijk discussie. Deze verklaring wordt meer aangedragen door de werkgevers in het openbaar bestuur (16%) en minder door die in de industrie en bouw (3%).

Tabel 5.6: *Reden van toegenomen kansen voor ouderen om betaald werk te doen (n=316)*

<i>Reden:</i>	<i>% genoemd:</i>
Krapte arbeidsmarkt	70%
Overheidsbeleid om ouderen aan werk te krijgen/houden	14%
Maatschappelijke discussie	7%
Invoering WGBL	2%

Van de respondenten uit de beroepsbevolking komt maar een klein deel tot een positief oordeel over het effect van de wet op de arbeidsparticipatie van ouderen. Bijna 60 procent, waaronder relatief veel jongeren, spreken überhaupt geen oordeel uit over de stelling dat er door de invoering van de wet nu meer ouderen aan het werk zijn dan vijf jaar geleden. Van de ruim 40 procent die wel een antwoord geeft, is weliswaar ruim de helft het eens met de stelling, maar ten opzichte van het totaal gaat het dan dus maar om één op de vijf respondenten. Zowel respondenten zonder werk als vrouwen zijn op dit punt nog kritischer.



# 6 Conclusies

Dit rapport bevat de resultaten van twee deelonderzoeken in het kader van de evaluatie van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (WGBL).

In het *juridisch-systematische* deelonderzoek is een analyse gemaakt van bezwaren die zijn ingebracht tegen artikel 7 lid 1 onderdeel a van de WGBL, dat een uitzondering op het algemene verbod van leeftijdsdiscriminatie inhoudt in verband met arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid met een wettelijke grondslag.

In dit onderdeel wordt geconcludeerd dat de EU-richtlijn met betrekking tot het verbod van leeftijdsdiscriminatie ruimte laat voor uitzonderingen, maar wel verplicht tot toetsing van beleid dat zich daarop beroept. Als die toets wordt doorstaan, kunnen niet alleen overheids- maar ook particuliere organisaties die een rol hebben in de uitvoering van dat beleid, zich op deze uitzondering beroepen. De formulering ‘bij of krachtens wet’ in de tekst van het artikel stelt geen bijzondere eisen: een formele wet volstaat om tot grondslag van een uitzondering te dienen. De jurisprudentie van het Europese Hof geeft wel aanleiding de huidige formulering van art. 7 lid 1 onderdeel a WGBL aan te vullen met de eis dat “het onderscheid in dit beleid door de beleidsvaststeller objectief gerechtvaardigd is bevonden”.

In het *sociaal-wetenschappelijke* deelonderzoek is via enquêtes onder werkgevers en onder de beroepsbevolking nagegaan in hoeverre de opvattingen over het gebruik van leeftijdscriteria de laatste vijf jaar zijn veranderd, in hoeverre naar de ervaring van betrokkenen de praktijk van het gebruik van leeftijdscriteria op de werkvloer is veranderd en in hoeverre dit consequenties heeft gehad voor de arbeidsmarktkansen van met name oudere werknemers. De resultaten en conclusies van dit onderzoek kunnen in de volgende punten worden samengevat::

- Gevraagd naar veranderingen in de opvattingen over het gebruik van leeftijdscriteria, signaleren noch werkgevers noch respondenten een duidelijke, eenduidige verandering.
- Uit de beantwoording van zes stellingen over (direct of indirect) leeftijdsgerelateerde verschillen kan worden geconcludeerd dat de intenties van de WGBL door veel respondenten worden gedeeld: men onderschrijft dat oudere werknemers aan het werk moeten (kunnen) blijven, maar dat de werklast op hun vermogens moet worden afgestemd, echter zonder dat die vermogens gekoppeld worden aan leeftijd. Het is wel zo dat de jongere respondenten meer van dat laatste overtuigd zijn dan de ouderen; ruim de helft van de 55+ers ziet geen bezwaar in een aan leeftijd gekoppelde kortere werkweek.
- In de gewijzigde toepassing van leeftijdscriteria in bedrijven en in de toenemende kansen van ouderen op de arbeidsmarkt spelen in de perceptie van werkgevers ontwikkelingen op de *arbeidsmarkt* een dominante rol. Aan andere factoren, zoals de



invoering van de WGBL, het overheidsbeleid of het maatschappelijk debat wordt een veel geringere invloed toegekend.

- Toch zijn in bijna de helft van de organisaties aanpassingen tot stand gekomen die volgens werkgevers verband houden met de WGBL. Op het terrein van ontslag en pensionering is het aantal aanpassingen in grotere bedrijven wat groter dan in kleinere bedrijven.
- Werkgevers zijn in vergelijking met 2004 veel meer op de hoogte van het bestaan van de WGBL. Ook zijn er beduidend meer respondenten die zeggen dat de inhoud van de wet goed kennen, maar opmerkelijk is dat de kennis over de uitzonderingsmogelijkheid van het verbod op leeftijdsonderscheid verminderd is ten opzichte van de peiling in 2004.
- De algemene houding van werkgevers ten aanzien van de WGBL is (overwegend) positief, en zelfs meer positief dan in 2004. De kleinere bedrijven en de bedrijven in de private sectoren (m.n. in de industrie/bouw) laten een wat meer kritisch geluid horen. Van de beroepsbevolking is slechts vier procent negatief over de wet, een kleine meerderheid is overwegend positief.
- Een ruime meerderheid van werkgevers en van de beroepsbevolking vindt dat de WGBL bijdraagt aan correctie van stereotypen en aan vergroting van de kansen van ouderen op de arbeidsmarkt. Het belang van vergroting van de arbeidsparticipatie wordt door werkgevers veel sterker ervaren dan in 2004 (van 75 naar 95 %).
- Gebruik van leeftijdscriteria om hogere loonkosten te vermijden, wordt door zowel werkgevers als de beroepsbevolking het sterkst afgewezen; een minderheid zou het zelf nog wel toelaatbaar achten als een jongere wordt geselecteerd omdat deze 'beter in het team past' of beter opgewassen is tegen lichamelijk belastend werk.
- In ca. één op de acht bedrijven wordt naar eigen zeggen *minder* onderscheid gemaakt naar leeftijd. In de sector van de handel en horeca is dit twee keer zo vaak het geval. Daar staat tegenover dat ongeveer evenveel bedrijven juist *meer* leeftijdscriteria zijn gaan hanteren. Van de beroepsbevolking meent 43 procent dat het gebruik van leeftijds-grenzen in het werk minder vanzelfsprekend is geworden., maar de 55+ers zijn op dit punt meer sceptisch; ruim een derde meent dat werkgevers bij het aannemen van personeel méér onderscheid naar leeftijd zijn gaan maken.
- Vooral ouderen hebben last van leeftijdsdiscriminatie, vindt een grote meerderheid van de beroepsbevolking. Eén op de zeven respondenten heeft zelf wel eens last gehad van leeftijdsdiscriminatie, van de werkzoekenden in de leeftijdscategorie 55+ meldt zelfs driekwart die ervaring.
- De meerderheid van de bedrijven heeft, vaak om meerdere intern-bedrijfsmatige redenen, voorzieningen of beleid voor bepaalde leeftijdsgroepen.

## Literatuur

- CBS, 'Met begeleiding naar werk, tweede vervolgmeting voor de 25%-doelstelling', centrum voor Beleidsstatistiek 07006, Voorburg/Heerlen, 2007.
- CBS, 'Bedrijfsopleidingen 2005: de belangrijkste resultaten', Sociaal Economische trends, 4<sup>e</sup> kwartaal 2007 (2007/4), pp. 46-53.
- CBS. 'De uitstroomparadox', Sociaal Economische trends, 2e kwartaal 2008 (2008/2), p. 32-36.
- CBS. 'Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt', Sociaal Economische trends, 4e kwartaal 2008 (2008/4), pp. 7-13.
- Dalen, H., van, K. Henkens, J. Schippers, 'Oudere werknemers door de lens van de werkgever', NIDI, Den Haag, 2007.
- Ecorys, 'Werkt grijs door? Beroepsbevolking en werkgevers over langer doorwerken, 2005-2007', Rotterdam, 15 januari 2008.
- Evers, G.H.M. & W.A.M. de Lange, 'Older workers, equality and productivity', in T.S. Rocco & J.G.L. Thijssen, 'Older workers, new directions, Center for Labor Research and Studies, Florida International University, Miami, 2006.
- Fouarge, D. & T. Schils, 'Participation in training and its effect on the decision to retire early', nog niet gepubliceerd.
- Hermanussen, R. & T. Serail, 'Gelijke behandeling in bedrijf', Tilburg: IVA  
Beleidsonderzoek en Advies, 2005.
- Muffels, R. "To be employable or not to be?" in P. Ester e.a. (red.) 'De organisatie en de oudere werknemer, Coutinho, Bussum, 2003, pp 89-114.
- OSA, 'Trendrapport Aanbod van Arbeid 2007', OSA-publicatie A234, Tilburg, juli, 2008.
- Thijssen, J. & M. van der Velde, 'Ouderenbeleid vanuit ontwikkelingsperspectief' in P. Ester e.a. (red.) 'De organisatie en de oudere werknemer, Coutinho, Bussum, 2003, pp. 115-134.
- Tros, F., 'Flexicurity voor ouderen in Europese bedrijven', in *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 24 (4), pp. 402-420.

## Bijlagen

### (1) Vragenlijst werkgeversenquête

1. Introductie: Momenteel voeren we in opdracht van het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid een onderzoek uit naar hoe bedrijven in het personeelsbeleid omgaan met jongere en oudere werknemers. Zou ik u hierover een aantal vragen mogen stellen?
2. Allereerst zou ik u willen vragen of u in het personeelsbeleid binnen uw organisatie een adviserende, medebeslissende of eindbeslissende rol speelt?

- adviserend nu vraag 3
- medebeslissend nu vraag 3
- eindbeslissend nu vraag 3
- geen van deze einde gesprek

3. Heeft uw bedrijf of uw organisatie in de afgelopen 12 maanden activiteiten ondernomen voor het werven van één of meer nieuwe medewerkers?

Int.: Het is niet van belang of dat wel of geen succes heeft gehad.

- ja nu vraag 4
- nee einde gesprek

4. De nu volgende vragen gaan over uw organisatie. Hoeveel personen inclusief uzelf, zijn er in uw bedrijf of organisatie werkzaam?

- minder dan 10
- 10 t/m 19
- 20 t/m 49
- 50 t/m 99
- 100 of meer
- weet niet, onbekend

5. Ik wil u eerst een paar uitspraken voorleggen over het personeelsbeleid in uw organisatie. Kunt u voor ieder van deze uitspraken aangeven of u het daar helemaal mee eens, mee eens, niet mee eens of helemaal niet mee eens bent?

- a. In het maken van onderscheid naar leeftijd is ons personeelsbeleid de laatste vijf jaar eigenlijk niet veranderd.
- b. Of het nu om oudere of om jongere werknemers gaat, ze worden door onze organisatie op alle punten op dezelfde manier behandeld.
- c. De afgelopen vijf jaar is men in onze organisatie anders gaan denken over het gebruik van leeftijdscriteria in het personeelsbeleid.

- helemaal mee eens
- mee eens
- niet mee eens
- helemaal niet mee eens
- weet niet

6. Worden er ten opzichte van vroeger nu vaker of minder vaak leeftijdsriteria gehanteerd in het personeelsbeleid?
- meer (vaker) nu vraag 7
  - minder (minder vaak) nu vraag 7
  - in gelijke mate (even vaak) nu vraag 9
  - weet niet nu vraag 9
7. Wat is de reden daarvan? En wat nog meer? *Int.: doornvragen; antwoorden niet noemen!!*
- situatie (krapte) op de arbeidsmarkt (we kunnen geen jonger personeel meer krijgen)
  - beleid van de overheid ten aanzien van oudere werknemers
  - bezwaren van onze werknemers (OR) tegen de manier waarop leeftijdsriteria werden gebruikt
  - de invoering van de WGBL (= Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid)
  - de maatschappelijke discussies over het gebruik van leeftijdsriteria in de media
  - nog anders, te weten ....
  - weet niet
8. Een organisatie kan om diverse redenen vaker of minder vaak dan vroeger leeftijdsriteria in het personeelsbeleid toepassen. Ik noem u er een aantal. Kunt u voor ieder van deze aangeven of die veel, een beetje of geen invloed hebben gehad op het feit dat uw organisatie vaker/minder vaak leeftijdsriteria toepast? *Int.: lees op:*
- a de krapte op de arbeidsmarkt
  - b het beleid van de overheid ten aanzien van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers
  - c bezwaren van uw werknemers (OR) tegen de manier waarop leeftijdsriteria werden gebruikt
  - d de maatschappelijke discussies in de media over het gebruik van leeftijdsriteria
  - e de invoering van de WGBL (= Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid)
9. Heeft uw organisatie voorzieningen of beleid voor bepaalde leeftijdsgroepen, bijvoorbeeld in de vorm van regelingen voor oudere werknemers of van leeftijdsbewust personeelsbeleid? We rekenen hiertoe ook afspraken met medewerkers dat ze bepaald werk niet meer of nog niet hoeven te doen omdat het fysiek of mentaal te zwaar is.
- ja nu vraag 10
  - nee nu vraag 11
  - weet niet nu vraag 11
10. Organisaties kunnen om diverse redenen rekening houden met de leeftijd van het personeel? Ik noem u er een aantal. Kunt u voor ieder van deze zeggen of uw organisatie om die reden wel of geen rekening houdt met de leeftijd van het personeel? *Int.: Lees op:*
- a om te voorkómen dat ouderen ziek of arbeidsongeschikt raken (Bijvoorbeeld door te hoge werkdruk of werkbelasting).
  - b om te voorkómen dat jonge medewerkers met beperkte ervaring te snel te zwaar belast raken.
  - c om te voorkómen dat oudere medewerkers vastlopen in het werk of niet meer mee kunnen met veranderingen.

- d. om de kennis en ervaring van ouderen te behouden en aldus voortijdige uitstroom te voorkómen
- e. om de organisatie door afvloeiing van ouderen te verjongen
- f. voor de ontwikkeling van talentvolle jongeren voor de hogere functies in ons bedrijf.
- g. voor de combinatie van privé en werk voor medewerkers met kinderen.

11. Als u kijkt naar het personeelsbeleid van uw organisatie, zijn er dan punten waarop u vijf jaar geleden onderscheid maakte naar leeftijd maar nu niet meer?

- ja nu vraag 12
- nee nu vraag 13
- weet niet nu vraag 13

12. Wat is of zijn de redenen dat u dit onderscheid naar leeftijd nu niet meer maakt? *Int.: doorvragen, maar antwoorden niet noemen!!*

- krapte op de arbeidsmarkt
- overheidsbeleid om meer ouderen aan het werk te krijgen/houden
- maatschappelijke discussie
- invoering van de Wet Gelijke Behandeling op grond van Leeftijd
- nog anders, namelijk ...
- weet niet

13. Vindt u dat de kansen voor ouderen om betaald werk te doen de laatste jaren zijn toegenomen, afgenomen of gelijkgebleven?

- kansen zijn toegenomen nu vraag 14
- kansen zijn afgenomen nu vraag 14
- kansen zijn gelijk gebleven nu vraag 15
- weet niet nu vraag 15

14. Wat is, volgens u, hiervoor de reden of verklaring?

*Int.: doorvragen, maar antwoorden niet noemen!!*

- krapte op de arbeidsmarkt
- overheidsbeleid om meer ouderen aan het werk te krijgen/houden
- maatschappelijke discussie
- invoering van de Wet Gelijke Behandeling op grond van Leeftijd
- nog anders, namelijk ...
- weet niet

15. Ruim vier jaar geleden, in 2004, is de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd van kracht geworden. Deze wet verbiedt bedrijven en instellingen bij vacatures of in het werk onderscheid naar leeftijd te maken.

Bent u op de hoogte van het bestaan van deze wet?

- ja nu vraag 16
- nee, weet niet nu vraag 22

16. Bent u of zijn anderen in uw organisatie bekend met de inhoud van deze wet?

- goed bekend nu vraag 17
- enigszins bekend nu vraag 17
- niet bekend nu vraag 21
- weet niet nu vraag 21

17. Via welke weg heeft informatie over de inhoud van deze wet u bereikt?

- via de eigen branche- of werkgeversorganisatie
- via publicaties van het ministerie van Sociale Zaken
- via vaktijdschriften
- vanuit een andere afdeling van mijn bedrijf
- anders, tw. ...
- weet niet (meer)

18. Was het, nadat u had kennisgenomen van deze informatie, voor u duidelijk, een beetje duidelijk of niet duidelijk wat de consequenties van deze wet zouden zijn voor uw bedrijf (organisatie)?

- duidelijk
- een beetje duidelijk
- niet duidelijk
- weet niet (meer)

19. Zou u, voor de toepassing van deze wet in uw bedrijf, behoefte hebben aan ondersteuning? Ik noem twee vormen van ondersteuning en wil graag weten of u deze:

- nuttig zou vinden of
- dat u er geen behoefte aan zou hebben:

- a ondersteuning bij toetsing van het eigen personeelsbeleid aan de eisen van de wet
- b goede voorbeelden waaruit blijkt wat wel en geen goede redenen kunnen zijn voor onderscheid naar leeftijd

20. Heeft u voor de toepassing van deze wet in uw bedrijf hulp of ondersteuning ingeschakeld van derden?

- ja
- nee
- weet niet

21. De wet Gelijke Behandeling Leeftijd bij Arbeid verbiedt organisaties bij vacatures of in het werk onderscheid naar leeftijd te maken. Zijn er volgens u uitzonderingen op deze algemene regel?

- ja nu vraag 22
- nee nu vraag 23
- weet niet nu vraag 23

22. Kunt u een of meer van deze uitzonderingen noemen?

23. Ik schets u nu drie situaties over personeelswerving en wil dan graag van u weten of u denkt dat dat *wettelijk* is toegestaan, en daarna of u *zelf* vindt dat het toegestaan zou moeten zijn. Int.: Lees op:

A Een bedrijf werft in een advertentie voor een 'jonge medewerker'. Het bedrijf voert aan dat het in dit geval nodig is te werven onder jongeren omdat de nieuwe medewerker moet passen in een team dat vooral uit jongeren bestaat:

23.A.1 Is dat volgens u wettelijk toegestaan?

- ja
- nee
- weet niet

23.A.2 En zou het volgens u toegestaan moeten zijn?

- ja
- nee
- weet niet

B Een bedrijf werft in een advertentie voor een 'jonge medewerker' en voert aan dat het in dit geval nodig is te werven onder jongeren omdat jonge medewerkers goedkoper zijn en het bedrijf nu geen duurdere kracht kan betalen:

23.B.1 Is dat volgens u wettelijk toegestaan?

- ja
- nee
- weet niet

23.B.2 En zou het volgens u toegestaan moeten zijn?

- ja
- nee
- weet niet

C Een bedrijf werft in een advertentie voor een 'jonge medewerker' en voert aan dat het in dit geval nodig is te werven onder jongeren omdat het werk dat de nieuwe medewerker moet uitvoeren lichamelijke belastend is:

23.C.1 Is dat volgens u wettelijk toegestaan?

- ja
- nee
- weet niet

23.C.2 En zou het volgens u toegestaan moeten zijn?

- ja
- nee
- weet niet

24. Ik noem u een aantal terreinen van personeelsbeleid. Kunt u voor ieder van deze aangeven of er op dat terrein bij uw organisatie in de afgelopen vijf jaar wel of geen aanpassingen tot stand zijn gekomen die verband houden met deze wet die het maken van onderscheid naar leeftijd verbiedt? *Int. : Lees Op*

- a de werving van personeel (bijv. advertentieteksten)?
- b de voorzieningen voor opleidingen
- c de regelingen voor ontslag en pensionering
- d de arbeidsvoorwaarden (bijv. voor ouderen)

- ja
- nee
- weet niet

25. Staat uw organisatie positief of negatief tegenover de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd?

- overwegend) positief nu vraag 27
- neutraal (zowel voordelen als nadelen) nu vraag 27
- overwegend negatief nu vraag 26
- geen mening / weet niet nu vraag 27

26. Kunt u dat nader toelichten of op welke onderdelen bent u negatief?

27. Ik noem u een aantal uitspraken met betrekking tot de Wet gelijke behandeling naar leeftijd. Kunt per uitspraak aangeven of u het daar helemaal mee eens, mee eens, niet mee eens of helemaal niet mee eens bent? *Int. Lees op:*

- a. De wet bevordert dat ons bedrijf zich herbezint op onnodige functie-eisen.
- b. Ik vind vergroting van de arbeidsparticipatie van ouderen van algemeen economisch belang.
- c. Door het groot aantal wetten is het voor ons bedrijf moeilijk om precies te weten wat wel en niet mag.
- d. ik vind dat de overheid zich met wetten als deze teveel met de interne bedrijfsvoering van organisaties bemoeit.
- e. Een groot bezwaar van wetten als deze is dat ze te eenzijdig rekening houden met de belangen van werknemers en sollicitanten.
- f. De wet stimuleert organisaties om hun stereotype beeld over oudere werknemers te herzien.
- g. Door de invoering van deze wet heeft ons bedrijf (onze organisatie) meer samenhang moeten brengen in het beleid ten aanzien van het personeel.



- h. Door de invoering van deze wet hebben ouderen meer kansen op de arbeidsmarkt gekregen.
  - i. Door de invoering van deze wet wordt er door onze organisatie geen onderscheid meer gemaakt naar leeftijd.
28. Heeft de invoering van de wet tot nog andere positieve of negatieve gevolgen voor uw organisatie geleid en zo ja welke?
- nee
  - ja, namelijk, ....
  - weet niet
29. Tot slot wil ik u nog vragen wat is uw functie binnen deze organisatie?
- directeur/eigenaar
  - vestigingsmanager
  - hoofd personeelszaken, HRM Manager, Hoofd P & O
  - nog anders, namelijk ....
  - onbekend

Dit waren mijn vragen. Hartelijk dank voor uw medewerking.

## (2) Vragenlijst enquête beroepsbevolking

*Screeningsvragen:*

- A. Hebt u sinds 2004 werk verricht waarvoor u werd betaald?
- ja [-> naar vragenlijst]
  - nee [-> vraag B]
- B. Had u, in die periode sinds 2004, wel betaald werk kunnen doen?
- ja [-> naar vragenlijst]
  - nee [-> niet deelnemen aan het onderzoek]

*Toelichting:* het gaat er bij deze vraag **niet** om of er ook betaald werk voor u beschikbaar was (vacatures). De vraag is: als er een voor u geschikte betaalde baan was geweest, had u die baan dan kunnen nemen?

*Introductie op de vragenlijst*

Wie betaald werk verricht, krijgt soms te maken met leeftijdsgrenzen.

Een voorbeeld: in een bepaald bedrijf kunnen alleen werknemers die jonger zijn dan 45 jaar aanspraak maken op scholing. Of, een ander voorbeeld: als je 45 jaar wordt, krijg je één dag vakantie per jaar extra.

Voor oudere werknemers is de pensioenleeftijd (nu 65 jaar) een bekende leeftijdsgrens. Maar ook jongere werknemers kunnen er mee te maken krijgen, bijvoorbeeld als ze 'te oud' worden gevonden om vakken te vullen in de supermarkt.

De volgende vragen gaan over leeftijdsgrenzen en betaald werk.

*Vragenlijst*

1. In hoeverre bent u het eens of oneens met de onderstaande uitspraken?:  
(telkens: helemaal eens / eens/ geen mening /oneens / helemaal oneens)
  - (1a) Voor hoe je op het werk wordt behandeld, zou het eigenlijk niet uit moeten maken hoe oud je bent:
  - (1b) Als je nog jong bent, mag een werkgever niet hetzelfde van je verwachten als van een oudere werknemer:
  - (1c) Oudere werknemers moeten de kans krijgen tot hun pensioen aan het werk te blijven.
  - (1d) De werkweek van oudere werknemers moet minder lang zijn dan die van jongere werknemers
  - (1e) Dat weinig mensen ouder dan 55 jaar nog werken, komt vooral door vooroordelen over oudere werknemers
  - (1f) Werknemers die wat van hun krachten verliezen en voor wie de werklust te zwaar wordt, zouden de gelegenheid moeten krijgen minder (zwaar) werk te doen dan hun krachtiger collega's:

2. Als u terugkijkt over de laatste vijf jaar (sinds 2004), vindt u dan dat de opvattingen over het gebruik van leeftijdsgrenzen in het werk zijn veranderd?
- nee, de opvattingen over het gebruik van leeftijdsgrenzen in het werk zijn niet of nauwelijks veranderd
  - ja, de houding tegenover het gebruik van leeftijdsgrenzen in het werk is namelijk:
    - positiever geworden (leeftijdscriteria in meer gevallen toepassen)
    - negatiever geworden (het gebruik van leeftijdscriteria beperken)
    - weet niet

3. Zijn werkgevers de laatste vijf jaar (sinds 2004) volgens u meer of minder gebruik gaan maken van leeftijdsgrenzen, op het terrein van:

meer/ evenveel/ minder/ weet niet

- |   |         |
|---|---------|
| (3a) het aannemen van personeel                         | O O O O |
| (3b) het geven van gelegenheid tot opleiding / scholing | O O O O |
| (3c) promotie / bevordering geven                       | O O O O |
| (3d) beloning (loon en toeslagen)                       | O O O O |

4. Er zijn wettelijke regels over het gebruik van leeftijdsgrenzen, maar sommige mensen vinden dat lang niet altijd duidelijk is wat eigenlijk wel of niet wettelijk is toegestaan.

Ik schets u driemaal het gedrag van een bedrijf en wil dan graag van u weten of

- u denkt dat dit gedrag *wettelijk* is toegestaan, en daarna
- of u *zelf* vindt dat het toegestaan zou moeten zijn.

(A)

Een bedrijf werft in een advertentie in de krant voor een 'jonge medewerker'. Het bedrijf voert aan dat het in dit geval nodig is te werven onder jongeren, omdat de nieuwe medewerker moet passen in een team dat vooral uit jongeren bestaat

- |   |                      |
|---|----------------------|
| (4a) Is dat volgens u wettelijk toegestaan?       | ja / nee / weet niet |
| (4b) En zou het volgens u toegestaan moeten zijn? | ja / nee / weet niet |

(B)

Het bedrijf doet hetzelfde en voert aan dat het in dit geval nodig is te werven onder jongeren omdat jonge medewerkers goedkoper zijn en het bedrijf nu geen duurdere kracht kan betalen:

- |   |                      |
|---|----------------------|
| (4c) Is dat volgens u wettelijk toegestaan?       | ja / nee / weet niet |
| (4d) En zou het volgens u toegestaan moeten zijn? | ja / nee / weet niet |

(C)

Het bedrijf doet hetzelfde en voert aan dat het in dit geval nodig is te werven onder jongeren omdat het werk dat de nieuwe medewerker moet uitvoeren lichamelijke belastend is:

(4a) Is dat volgens u wettelijk toegestaan? ja / nee / weet niet

(4b) En zou het volgens u toegestaan moeten zijn? ja / nee / weet niet

5. In 2004 is een wet van kracht geworden die ten doel heeft leeftijdsdiscriminatie (het onterecht maken van onderscheid op grond van leeftijd) op het werk tegen te gaan (namelijk: de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid).

Had u vóór vandaag al wel eens van die wet gehoord?

- nee
- ik heb er wel eens van gehoord, maar ik weet er niet veel over
- ja, ik ben enigszins van die wet op de hoogte
- ja, ik ben goed van die wet op de hoogte
- weet niet

6. Hieronder staan vier uitspraken over de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (hieronder kortweg: 'de wet').

Wilt u aangeven in hoeverre u het met deze uitspraken eens of oneens bent?

(helemaal eens / eens / weet niet / oneens / helemaal oneens)

(6a) Met wetten zoals deze bemoeit de overheid zich te veel met de gang van zaken binnen bedrijven.

(6b) De wet stimuleert bedrijven hun stereotype beeld over oudere werknemers te herzien.

(6c) Door de wet is het gebruik van leeftijdsgrenzen in het werk minder vanzelfsprekend geworden.

(6d) Door de invoering van deze wet zijn er nu meer ouderen aan het werk dan vijf jaar geleden.

7. Wie hebben, denkt u, meer last van leeftijdsdiscriminatie: jongere of oudere werknemers?

- jongere werknemers
- oudere werknemers
- jongere en oudere werknemers hebben er evenveel last van
- jongere en oudere werknemers hebben er allebei geen last van
- weet niet

8. Als u terugkijkt over de laatste vijf jaar (sinds 2004), vindt u dan dat werkgevers daadwerkelijk meer of minder gebruik zijn gaan maken van leeftijdsgrenzen in het werk?

- meer
- minder
- er is geen verschil
- weet niet

9. Hebt u zelf wel eens bij sollicitaties nadeel gehad van ongelijke behandeling vanwege uw leeftijd?

- ja
- nee
- weet niet

10. Hebt u in uw werk wel eens nadeel gehad van ongelijke behandeling vanwege uw leeftijd?

- ja
- nee
- weet niet

11. Hoe staat u er zelf tegenover dat er een wet is die ongelijke behandeling op grond van leeftijd tegengaat?

- positief (ik zie overwegend voordelen)
- ik sta daar neutraal tegenover (het heeft voordelen en nadelen)
- negatief (ik zie overwegend nadelen)
- geen mening